

# LA NATURE JURIDIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

**SOUTENUE PUBLIQUEMENT**

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

*le 22 Juin 1939, à 15 heures*

PAR

**G.-X. LEMOINE**

---

**JURY D'EXAMEN :**

Président, : M. LAMPUÉ, Professeur.

Suffragants } MM. H. NÉZARD, Doyen.  
VILLEY-DESMESERETS, Agrégé.

---

PARIS

**ÉDITIONS A. PEDONE**

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

---

1939





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41546420\\_0039](https://archive.org/details/IA41546420_0039)



THÈSE  
POUR LE DOCTORAT



# LA NATURE JURIDIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

*le 22 Juin 1939, à 15 heures*

PAR

G.-X. LEMOINE

---

JURY D'EXAMEN :

Président : M. LAMPUÉ, Professeur.

Suffragants { MM. H. NÉZARD, Doyen.  
VILLEY-DESMESERETS, Agrégé.

---



PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

---

1939

LEMONNIER (I. 𐌹𐌺), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle ;

PERREAU (\*, I. 𐌹𐌺, 𐌹𐌺), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;

LAMPUÉ (𐌹𐌺), professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel ;

YVER (𐌹𐌺), professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé.

PRUD'HOMME (\*, 𐌹𐌺, 𐌹𐌺), professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution ;

FRÉJAVILLE (𐌹𐌺), professeur de Droit civil ;

BESNIER, professeur de Droit Romain, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ;

LEDUC, professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière ;

SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique.

VILLEY-DESMESERETS, agrégé, chargé d'un Cours d'Economie politique et du Cours de Législation financière.

*Secrétaire :*

M. ROUX (\*, I. 𐌹𐌺, 𐌹𐌺, 𐌹𐌺), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

---

*La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

## INTRODUCTION

---

Au lendemain de la guerre, l'apparition de la Société des Nations fut saluée par l'ensemble du monde civilisé comme un signe des temps nouveaux. L'Europe en particulier, épuisée et profondément transformée par la lutte, voyait dans ce nouvel organisme international l'instrument capable de réaliser l'éternel désir de paix et de justice internationale. N'existait-il pas, cependant, dès l'origine, un profond malentendu ? Les petites nations, surtout celles qui renaissaient à la vie internationale, considéraient l'aréopage genevois comme le protecteur naturel de leur faiblesse matérielle, alors que, semble-t-il, les grandes nations estimaient pouvoir, à travers lui, faire régner sur le monde la paix protectrice de leurs intérêts économiques et coloniaux, juste prix de leur victoire.

Vingt ans après cet élan d'enthousiasme, les plus graves questions internationales sont débattues en dehors du cadre du pacte. De grandes nations n'ont plus de représentant accrédité auprès de l'assemblée. Dans la plupart des pays, une part considérable du revenu national, détourné du circuit économique, s'investit en dépenses d'armement. De ce ralentissement de l'activité de la Société des Nations, d'aucuns concluent à sa disparition prochaine, certains la souhaitent. Cette attitude ne serait conforme à la raison qu'à la double condition de proposer un nouveau moyen d'assurer la paix juste et durable et d'avoir démontré que par

sa nature même la Société des Nations est incapable de transformer en réalités les justes aspirations de ses fondateurs.

La présente étude a pour but, en vue de savoir si la seconde condition est remplie, de rechercher quelle est la nature juridique actuelle de la Société des Nations.

Pour résoudre le problème ainsi posé, deux méthodes s'offrent à l'esprit. La première consiste à analyser l'ensemble des dispositions du pacte. Elle ne sera pas employée, car elle est sans contact direct avec l'évolution historique du droit international public. La seconde méthode consiste, au contraire, à intégrer l'apparition de la Société des Nations dans le mouvement de progression qui a présidé au développement du droit international public.

Le choix de cette méthode conduit à distinguer quatre parties :

Dans la première on recherchera quel était l'état du droit international public avant la signature du pacte.

Dans la seconde seront analysées les conditions de la création de la Société des Nations, et les buts poursuivis par ses fondateurs.

Dans la troisième partie sera précisée la nature juridique du Covenant au moment de sa signature.

La quatrième partie sera consacrée à l'étude des apports reçus de l'extérieur par la Société des Nations, à celle de ses transformations internes, et à l'influence qu'elle a eue sur le droit international lui-même, de manière à déterminer quelle est sa nature juridique actuelle.

La conclusion dira si, étant donné le passé et la contexture interne de la Société des Nations, elle est un obstacle au but qu'elle se propose ou un instrument de progrès.

---

## PREMIERE PARTIE

# L'ETAT DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC AVANT LA SIGNATURE DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

Préciser quel était l'état du droit international public avant la signature du pacte de la Société des Nations, en vue de déterminer d'abord quelle est la nature de la Société des Nations, et, ultérieurement, ce qu'elle a pu lui apporter elle-même, c'est rechercher quelles étaient les sources du droit international, quels étaient les organes créés pour son application, et vers quelles destinées il se dirigeait — subsidiairement déterminer pourquoi il n'avait pas réussi à être plus efficace et les doctrines émises alors en vue de son perfectionnement.

## I. — LES SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

On peut classer les sources du droit international public en deux catégories : les sources théoriques, c'est-à-dire l'ensemble des travaux qui réunissent pour l'adhésion ou la discussion les doctrinaires et les publicistes intéressés par cette branche du droit, et les sources empiriques c'est-à-

dire l'ensemble des procédés par lesquels sont fixées les règles du droit international public.

Au nombre des travaux rentrant incontestablement dans la première catégorie, il faut citer en premier lieu Vittoria, Suarez, Grotius. Sans pouvoir entrer dans le détail de leurs théories, il convient de retenir chez les deux premiers l'idée d'une communauté nécessaire et universelle des Etats. Pour Suarez, la base du droit régissant le groupe sera le principe « *Pacta sunt servanda* » (1).

Les travaux de Vittoria et de Suarez ne devaient cependant pas avoir une influence bien grande sur la conduite des gouvernements de l'époque. Au surplus, ils ne présentaient pas une vue d'ensemble des questions internationales, et n'étaient, en aucune manière, les premières assises de ce que devait être plus tard la Société des Nations. On retrouve plus facilement l'expression d'un idéal analogue à celui de Wilson dans les projets d'organisation du Monde, qui apparurent à toute époque de l'histoire, et dont certains furent étudiés très sérieusement.

Au point de vue théorique, ce désir de paix sera celui du Moyen âge, et les gens d'Eglise en trouveront la justification dans l'idéalisme chrétien, exprimé tout spécialement par saint Augustin (2). Cet idéalisme devient un véritable anti-militarisme chez les membres des diverses sectes qui fleurirent au Moyen âge et dans les siècles suivants (Chiliasme, nouveaux manichéens, vaudois et plus tard Lollards et Hussites) (3). Mais si cet anti-militarisme peut être con-

(1) A. VERDROSS, *Le fondement du droit international*, Rec. Cours La Haye, 1927, I, pp. 255-256.

(2) Pax hominum, ordinata concordia. Pax domus ordinata imperandi atque obediandi concordia civium (*De Civ. Dei*, Lib. XIX, 13).

(3) LANGE, *Histoire de l'Internationalisme*, vol. I, pp. 60 et ss.

sidéré comme l'ancêtre des mouvements pacifistes modernes, « il n'a en rien contribué à l'évolution de l'internationalisme organisateur et juridique » (1). Dante est le premier auteur qui ait aperçu la nécessité de tribunaux internationaux « Entre deux princes quelconques, si l'un n'est pas sujet de l'autre, il est évident qu'un litige est possible... Donc il doit y avoir une autorité judiciaire pour trancher le conflit » (2). De la même époque est le projet de Pierre Dubois, avocat normand, représentant de Coutances aux Etats Généraux de 1302 et 1308 (3). A l'encontre du projet de Dante, qui voulait établir une monarchie universelle, cet auteur revait d'une « république chrétienne » sous la direction d'un Concile, et dans lequel le Pape sera le juge suprême des princes chrétiens, juge d'appel des décisions rendues par une véritable cour d'arbitrages.

Le traité du 2 octobre 1518, traité conclu à Londres entre l'Empereur Maximilien I<sup>er</sup> d'Allemagne, François I<sup>er</sup> et Charles d'Espagne, établissait une protection réciproque de leurs Etats et prévoyait une croisade contre les Turcs. Il consacrait le principe d'une paix universelle à laquelle tous les princes chrétiens étaient invités à adhérer. La mort de Maximilien, survenue le 12 janvier 1519, mit fin à cette paix qui n'avait donc été que de courte durée. C'est avec Emeric Crucé qu'apparaissent les premiers grands projets visant ouvertement à créer une organisation internationale. Emeric Crucé vécut, sans doute pauvrement, de 1590 à 1648 (4). Il exposa ses idées dans « Le Nouveau Cyné ». Les bienfaits de la paix doivent, d'après lui, s'étendre à toutes les nations

(1) LANGE, *op. cit.*, p. 66.

(2) DAUTE, *De Monarchia* Cap X, dans l'éd. Moore, Oxford, 1904.

(3) LANGLOIS, intr. à l'édition du (*De Recuperatione*), Paris, 1801.

(4) NYS, *Rev. de Droit international*, 1930, pp. 371-384.

même non chrétiennes. Après avoir examiné les causes de la guerre, il distingue entre l'établissement de la paix et sa conservation, c'est-à-dire son organisation. Une assemblée jugerait les débats de « préséance ou autres », maintiendrait les uns et les autres « en bonne intelligence » par voie de douceur si faire se peut, sinon par la force. Les décisions de l'assemblée seraient donc non seulement des arbitrages, mais encore des sentences exécutoires. En outre, les princes s'assembleraient pour le maintien de leur autorité, à l'intérieur de leurs Etats, ceci afin de maintenir la paix internationale par l'absence de troubles intérieurs.

Sully, ministre de Henry IV, devait, de son côté, attacher son nom à un projet connu sous le nom de « Grand dessein ». Il fut le contemporain de Emeric Crucé (il naquit en 1560, fut créé duc de Sully en 1606 et mourut en 1641). Il prône tout d'abord une égalisation de territoires (1), puis la création d'un Conseil commun destiné à devenir l'arbitre amiable de tous les différends entre Etats. Mais à la vérité, ce projet est demeuré assez vague et est fort loin d'avoir atteint la hauteur des vues de Cruce. Les idées et l'espérance de Sully le portaient beaucoup plus vers un équilibre de forces entre nations égales que vers une amélioration d'un esprit international (2).

Leibnitz proposa un système de paix basé sur l'organisation religieuse de la terre (3). Les Etats s'unissant contre le Barbare Infidèle pourraient vivre heureux sous l'hégémonie française (il est exact qu'à cette époque, de 1670, Louis XIV

(1) LANGE, *op. cit.*, pp. 448 et ss.

(2) Cf. PFISTER, *Les Economies royales et le grand dessein*, *Revue historique*, Paris, 1894.

(3) J. BARUZI, *Leibnitz et l'organisation religieuse de la terre*, Paris, 1907.

était à l'apogée de sa puissance). Les démarches du philosophe auprès du roi de France n'eurent aucun résultat (1), et la révocation de l'Edit de Nantes anéantit définitivement ses espérances de voir le monde chrétien s'organiser pour la paix. A la fin de sa vie, il devint fort sceptique sur la *Pax perpetua*, « devise de cimetière » écrira-t-il.

Le projet William Penn, fondateur de la Pensylvanie, mérite une mention spéciale, car, par beaucoup de points, il se rapproche de la Société des Nations ; pour assurer la paix, il préconise la création d'une diète générale, composée des représentants des divers états. Cette diète doit « établir les règles de la justice à observer par les princes les uns à l'égard des autres » (2). En outre, il serait bon que les princes souverains se rencontrent tous les deux ou trois ans afin de porter devant leur assemblée les différends qui n'auraient pas été réglés amialement et assurer, par la réunion de leurs forces, l'exécution des sentences rendues, à la majorité (étant précisé que le quorum peut être des trois quarts des membres). Penn mourut, miné par le service de ses idées.

Le projet de l'abbé de Saint-Pierre est un des plus connus. Il fut écrit en 1712, et fut plusieurs fois réédité et remanié jusqu'à la mort de l'auteur, survenue en 1743. Dans son projet, l'abbé de Saint-Pierre, qu'on qualifierait aujourd'hui d'homme politique (il fut exclu de l'Académie) (3) propose en premier lieu l'établissement d'une alliance perpétuelle ayant pour base le maintien de la possession et le respect des traités, alliance dont il énumère longuement les avan-

(1) R. UMBDENSTOCK, *William Penn et les précurseurs de Genève*, Paris, 1932, p. 82.

(2) R. UMBDENSTOCK, *op. cit.*, p. 48.

(3) G. DE MOLINARI, *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, p. 18, Paris, 1857.

tages. Chacun des Etats membres contribuera selon ses ressources à entretenir les troupes de la Diète Générale. Dans le troisième article de son projet, il préconise la renonciation « à la voie des armes » et « de prendre toujours, dorénavant, la voie de conciliation par la médiation du reste des grands alliés » (1). Au cas où les décisions de la Diète ne seraient pas respectées par l'agresseur, « la grande alliance armera et agira contre lui offensivement ». Les alliés pourront proposer des modifications au pacte ainsi convenu, mais sans rien changer aux points ci-dessus. Ce projet était chimérique, et les hommes de son temps s'en aperçurent vite. Il eut fallu « envoyer une troupe de missionnaires « pour préparer l'esprit et le cœur des princes contractants » (2).

La période moderne donne encore trois projets, ceux de Jérémie Bentham (1748-1832), Emmanuel Kant (1724-1804) et la baronne de Krüdener (1764-1824).

Bentham, qui ne croit guère à la bonne nature des hommes, propose (3) que chaque peuple cherche à agir dans le sens de l'utilité générale, et non en vue de son intérêt particulier. L'intérêt général commande, notamment, en cas de violation du droit, de recourir à l'arbitrage, et non pas à la guerre. Se plaçant au point de vue contingent, il préconise l'émancipation des colonies, car c'est là un grand sujet de discorde entre la France et l'Angleterre. De même les alliances et les traités de commerce sont plus nuisibles à l'intérêt général qu'ils ne servent ceux qui en bénéficient. La bonne foi étant supposée, la paix semblerait assurée par

(1) DE MOLINARI, *op. cit.*, p. 80.

(2) R. UMBDENSTOCK, p. 147.

(3) *L'idée de Paix perpétuelle de G. Bentham*, édité par Edg. Briart, Paris, 1905.

la limitation des armements, l'établissement d'une cour commune de justice (n'ayant pas le pouvoir de coercition) et une diplomatie publique. Le projet de Bentham était donc loin de valoir, par l'élévation de la pensée, ceux de Crucé et de Penn, mais il avait l'avantage incontestable d'être beaucoup plus pratique.

Le projet de Kant fut publié pour la première fois en 1795 (1). Ce projet se divise en deux parties nettement définies. La première section « qui propose les articles préliminaires d'une paix perpétuelle » tient en six propositions : 1° on ne regardera pas comme valide tout traité de paix où l'on se réserverait tacitement la matière d'une nouvelle guerre ; 2° tout Etat, qu'il soit petit ou grand, ne pourra passer au pouvoir d'un autre Etat, ni par échange, ni à titre d'achat ou de donation ; 3° Les troupes réglées doivent être abolies avec le temps car, étant toujours prêtes à agir, elles menacent sans cesse d'autres Etats et les excitent à augmenter à l'infini le nombre des hommes armés ; 4° on ne doit point contracter de dettes nationales pour soutenir les intérêts de l'Etat au dehors ; 5° aucun Etat ne doit s'ingérer de force dans la constitution ni dans le gouvernement d'un autre Etat ; 6° on ne doit pas se permettre dans une guerre des hostilités qui seraient de nature à rendre impossible la confiance réciproque quand il sera question de la paix. Ces articles ne sont pas constructifs. Il ne sont que des défenses de transgresser certaines règles considérées comme utiles à la cause de la paix. La deuxième partie du projet, au contraire, se révèle essentiellement positive. Elle se divise en trois articles. En premier lieu « la constitution civile de

(1) KANT, *Principes métaphysiques du droit, suivis du projet de paix perpétuelle*, édition Tissot, Paris, 1853.

chaque Etat doit être républicaine » afin que « chaque citoyen concoure, par son assentiment, à décider la question si l'on fera la guerre ou non » (mais Kant précise que la forme républicaine ne doit pas être confondue avec la forme démocratique). En second lieu il faut que le droit public soit fondé sur une fédération d'Etats libres, car les Etats n'ont d'autres moyens, pour éviter la guerre, que de se soumettre librement à un droit des gens commun. Mais Kant ne donne aucun détail sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Arbitral de la Raison. Dans sa dernière proposition, il précise que le droit « cosmopolite » doit se borner aux conditions d'une hospitalité universelle, car c'est un droit pour chacun de ne pas être considéré en ennemi dans le pays où il arrive. Ainsi se développera l'esprit de commerce, si favorable à la paix.

La Baronne de Krüdener nous est connue à travers la Sainte-Alliance (1). Après avoir prédit le retour de Napoléon et le second exil des Bourbons, elle acquit une influence décisive sur l'esprit de l'empereur Alexandre. Elle le décida à entreprendre la création de cette union des princes pour inviter les peuples à se ranger sous l'obéissance de l'Evangile. Metternich ne se trompait pas sur le caractère mystique de ce pacte lorsqu'il écrivait dans ses mémoires « C'est d'un mélange d'idées religieuses et l'idées politiques libérales qu'est sortie la conception de la Sainte-Alliance ; elle est éclos sous l'influence de Madame de Krüdener et de M. Bergasse. Personne ne connaît mieux que moi ce qui se rapporte à ce moument sonore et vide ».

Le dernier en date de ces projets, auquel il faut attribuer une importance toute particulière, parce qu'il fut celui dont

(1) R. UMBDENSTOCK, pp. 207 et ss.

la réalisation domina l'histoire pendant plus d'un demi-siècle, c'est la Sainte-Alliance.

Sans aller jusqu'à dire qu'elle fut « le premier projet d'organisation mondiale sur la base du droit » (1) il faut reconnaître que ce traité était d'allure et de style inconnus à la diplomatie de l'époque. Quel était exactement son contenu ? Le congrès de Vienne ayant établi l'hégémonie (2) des quatre grands alliés, Angleterre, Autriche, Prusse, Russie, il s'agissait, à l'abri de la puissance militaire, de restaurer dans le monde l'idée monarchique en détruisant les traces de la révolution française.

On pourrait résumer l'histoire de la Sainte-Alliance en disant qu'elle fut un projet idéaliste mis, par la diplomatie européenne, au service d'intérêts nationalistes. Il est en effet incontestable que ce projet contenait en germe des idées entièrement nouvelles pour l'époque, inspirées par un autocrate soucieux du bien absolu : l'empereur de Russie. Ce dernier poursuivait, après la victoire des Alliés, les buts les plus élevés. On l'a appelé « le Wilson du Congrès de Vienne » (3). Son caractère était un mélange instable de qualités européennes et de défauts impériaux. « Altier mais sensible à la louange, assuré de ses mérites, attentif à ses devoirs mais craignant Dieu, susceptible, changeant, à la fois généreux et vindicatif... agité peut-être de remords et dissimulant sous l'ostentation impériale un secret désir de

(1) VELKO M. BABOFF, *L'organisation de la communauté internationale*, p. 48.

(2) J.-J. CHEVALLIER, *Sainte-Alliance et S. D. N.*, *Revue de Droit international*, 1927.1.40, p. 11.

(3) NIPPOLD, *Le développement historique du Droit international depuis le Congrès de Vienne*, Rec. Cours de La Haye, 1924, t. II, p. 32.

rachat » (1) il peut apporter au monde le progrès ou la déchéance. A Paris, sous l'influence d'idées qui lui avaient été inculquées par les précepteurs et les amis de sa jeunesse (Frédéric-César de la Haye, disciple de Rousseau, Czartoryski, Kotchoubey, Stroganoff, affilié jadis au club des Jacobins, Novossibitsoff), et sous la direction morale de la Baronne de Krüdener, qui l'a suivie, il promulgue un manifeste énonçant les principes d'une organisation chrétienne et pacifique du monde. La forme juridique du traité enveloppe une idée qui le dépasse : le principe de légitimité, dont les buts sont la reconstitution et la durée des Etats qui s'étaient formés dans une lente évolution historique. Reconstituer l'Europe sur ce principe était chose relativement aisée, puisque les matériaux de l'édifice se trouvaient dans les dépouilles de l'Empire de Napoléon. Des discussions ne manquèrent certes pas de s'élever entre les anciens alliés, à propos de la Pologne et de la Saxe. Mais elles furent résolues par les habituelles tractations d'où sortent les traités. La durée, le maintien du *statu quo* posait d'autres problèmes. Pour y parvenir, on eut recours à deux idées qui prouvent clairement que la Sainte-Alliance n'a nullement été une restauration : l'idée d'une organisation internationale, et celle de l'unité du droit public (2). La Sainte-Alliance suppose donc à la fois la restauration des anciennes dynasties dans leurs droits (principe de légitimité) et la possibilité d'une intervention des grands alliés dans les affaires intérieures des autres Etats pour maintenir sur le trône le souverain légitime. Or ce second principe était en contradiction manifeste

(1) R. DE TRAZ, *De l'alliance des rois à la ligue des peuples*, p. 48.

(2) B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'influence de la Révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale*, Rec. Cours La Haye, 1928, t. XXII, p. 448.

avec le droit public, s'exprimant dans l'idée, déjà existante, de souveraineté. La Sainte-Alliance « syndicat de politique internationale » (1) était donc destinée à disparaître pour avoir voulu concilier deux idées inconciliables : le maintien du statu quo interne et international d'une part, la souveraineté d'autre part. Elle ne pouvait temporairement résoudre ces difficultés intimes qu'en recourant à un empirisme dissimulé sous le principe d'équilibre. Elle ne put d'ailleurs prétendre longtemps à être universelle, car l'Amérique dressa, en face du principe d'intervention, la doctrine de Monröe (2).

Il restait à la Sainte-Alliance l'Europe pour y faire régner ses idées et expérimenter l'organisation qu'elle voulait lui donner, et c'est dans ce domaine qu'à côté de l'idéaliste Alexandre entrent en scène Metternich et Talleyrand. Avec Metternich, la Sainte-Alliance devint despotique et égoïste. Avec Talleyrand, les principes peuvent servir, mais les systèmes ne doivent pas encombrer la scène politique.

La première réunion qui suivit la Sainte-Alliance fut celle d'Aix-la-Chapelle (octobre 1818). Il y fut reconnu que la France avait accepté et la monarchie et les frontières de 1815 et, en conséquence, il fut convenu que les troupes étrangères évacueraient le territoire français le 30 novembre. En même temps, grâce à l'appui du tsar, soucieux de se montrer généreux, la France devient l'alliée de ses anciens ennemis. Les autres réformes constructives (état-major des alliés, statut international des juifs) furent écartées.

En octobre 1820, un second congrès se tient à Troppau,

(1) J.-J. CHEVALLIER, *Sainte Alliance et S.D.N.*, *Rev. Droit international*, 1927.1.40.

(2) Cf. NIPPOLD, *op. cit.*, p. 35 : « La doctrine de Monröe est la réponse de l'Amérique... à la feutarchie. »

provoqué par les insurrections (Madrid, Naples) et les actes de terrorisme (assassinat du duc de Berry). Metternich obtient de la Sainte-Alliance le mandat d'intervenir à Naples pour rétablir l'ordre. Le Congrès de Leybach amène à nouveau l'intervention de l'armée autrichienne, et une répression qui s'étendra à toute la péninsule.

Le Congrès de Vienne devait être le dernier congrès de la Sainte-Alliance. Réunis en octobre 1822, les alliés devaient siéger jusqu'en décembre. Alors que l'Empereur d'Autriche, l'Empereur de Russie, le Roi de Rome y assistaient en personne, la France et l'Angleterre s'étaient contentés de se faire représenter. Les affaires d'Espagne étaient à l'ordre du jour. Le Roi Ferdinand, rentré dans ses Etats en mars 1814, entendait régner en souverain absolu, malgré une opposition que la répression ne désarmait pas. Chateaubriand, alors ministre des affaires étrangères, proposa l'intervention de la France. L'Angleterre déclara cette intervention contraire à ses principes, l'Autriche et la Russie essayèrent de l'entraver. La Russie appuya Chateaubriand, et l'armée française franchit les Pyrénées, rétablit le roi sur son trône, et lui laissa le soin d'assurer la répression.

Les projets d'intervention au Portugal et en Amérique se heurtèrent à la résistance de l'Angleterre et de Monröe et dénoncèrent la faiblesse des principes de 1815 en face du réveil des nationalités. La mort d'Alexandre (1<sup>er</sup> octobre 1825), le traité de Londres de 1827 (alliance franco-anglo-russe), l'intervention, sans mandat, de ces trois pays dans le conflit, entre la Grèce et la Turquie, aux côtés du pouvoir insurrectionnel contre le pouvoir « légitime » sont les dernières étapes de l'agonie de la politique de 1815. La révolution belge de 1830, en détruisant le royaume des Pays-

Bas, créé à Vienne, marque sa fin. L'esprit de Vienne est disparu sans laisser d'autres traces que des noms de bataille.



Les rapports entre Etats retombaient donc dans l'anarchie, mais en même temps, la place était libre pour le développement constructif du droit international. Ce développement eut-il réellement lieu ? A côté des projets de paix perpétuelle, les publicistes et les philosophes avaient essayé d'appliquer au monde international certaines idées juridiques. Mais la difficulté était d'autant plus grande que bien peu d'auteurs avaient une vue systématique de l'ensemble du problème. Il convient cependant de faire une exception pour Grotius, que dans le *De jure belli ac pacis*, établit une véritable doctrine, en divisant le droit international en droit des gens naturel et droit des gens positif, la base essentielle de son système étant l'appréciation des faits internationaux par rapport à la notion du juste et de l'injuste : le droit international sert de critérium d'appréciation (1). L'expansion de ces idées correspond pour l'Europe au traité de Westphalie (1648). Or, à ce moment, l'apparition du droit international était une véritable nécessité car, à la même époque, on assistait à la rupture du lien religieux qui unissait les Etats et à la renaissance de la théorie de l'équilibre européen (2). Mais à la même époque, les théories de Jean Bodin sur la toute puissance du pouvoir royal passant du droit interne au droit international. Le Roi, monarque

(1) Cf. Grégoire GIANI, *La Coutume en droit international*, Paris, 1931, pp. 87 et ss.

(2) Cf. J. DEVAUX, *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Sirey, 1935, p. 22.

absolu, incarnant l'Etat en sa personne, sera également indépendant à l'extérieur — et cette théorie sera par la suite considérée comme un des obstacles principaux dressés devant le développement du droit international. Il convient donc de retenir que cette époque, si elle voit apparaître les premiers principes de droit international, ne connaît pas encore de théories universellement reconnues, et, pour ainsi dire, engendre autant de progrès que de sources de régression.

L'existence de ce droit international était même si peu une évidence que jusqu'à une époque très récente, on assiste presque continuellement au développement d'un double courant d'idées contradictoires sur l'existence ou l'inexistence du droit international. C'est ainsi qu'à côté de l'œuvre de Wolf (1679-1754) affirmant entre les Etats l'existence d'une société, ou *civitas maxima* d'où naît un droit positif, Puffendorf (1632-1694) nie l'existence entre Etats d'un droit positif : il n'existe qu'un droit naturel (1), théorie qui sera reprise et confirmée par Barbeyrac (1674-1744) qui « répète volontiers qu'il n'y a point de droit des gens qui soit distinct du droit naturel » (2).

La Révolution Française n'apportera pas de contribution positive au droit international public, car elle substituera très rapidement au désir de libération des peuples celle d'intervention. L'idée de nationalité se colore immédiatement du principe de souveraineté, lequel, résistant à tous les changements politiques, se trouvera affirmé, au maximum, au congrès de Vienne (1815). On peut dire qu'à partir de ce

(1) Cf. LE FUR, *Théorie du droit naturel*, Rec. des Cours de La Haye 1927, III, pp. 326 et suiv.

(2) J. DEVAUX, *op. cit.*, p. 55.

moment, le développement doctrinal du droit international est terminé : les auteurs se pencheront sur le principe de souveraineté, et s'attacheront à concilier son existence avec celle d'un droit international positif. Ce travail difficile ne sera pas mené à bien, puisque l'on verra par la suite la théorie de la souveraineté battue en brèche, et en voie de disparition. Il faudra attendre, pour voir renaître l'essor doctrinal du droit international public, les dernières années du *xix*<sup>e</sup> siècle et le début du *xx*<sup>e</sup> où grâce à la diffusion de la pensée par la presse (principalement périodique) les auteurs modernes apporteront une contribution positive à la construction du droit international public.

Il ne faudrait cependant pas déduire de ces nombreuses hésitations de la pensée doctrinale, pendant plus de trois siècles, que les travaux des grands juristes dont s'honore maintenant le droit international furent inutiles : il convient seulement de remarquer que leurs œuvres ne passèrent pas directement dans le réel ; elle n'eurent qu'une influence lointaine sur les règles qui régissent les relations internationales ; elles furent, en définitive, plus des controverses sur le droit international que des sources réelles et immédiates du droit international public.

Quelles furent donc, jusqu'à la période contemporaine, les sources réelles du droit international public ? Le problème revient à chercher, non sous quelles normes juridiques s'appuyaient les Etats souverains dans leur comportement extérieur, mais sur quelle autorité ils se basaient pour faire coïncider l'expression de leurs décisions avec la notion de droit : en d'autres termes quelle autorité invoquaient les gouvernements pour démontrer que leurs actes internationaux étaient conformes aux normes juridiques internationales de l'époque.

En premier lieu, il est un fait sur lequel il est inutile de discuter, parce qu'il correspond à une vérité historique incontestable : il n'existait pas, à cette époque, d'organisme international chargé de promulguer des règles internationales et capable d'en assurer l'observation. Il n'existait pas davantage de tribunal international capable, par ses décisions, de créer une jurisprudence internationale. Il n'existait pas, enfin, de « compagnie » internationale ayant mission et pouvoir de rechercher et d'authentifier les règles du droit international.

L'évolution historique du droit prouve, qu'en pareille circonstance, la coutume est la source du droit. La coutume est d'ailleurs, dans toutes les branches du droit, le mode de constatation primitif par excellence (1). Et l'analogie est particulièrement sensible ici entre le droit constitutionnel et le droit international public. C'est, qu'en effet, si le simple individu peut être astreint, de par sa nationalité, à se plier aux règles édictées par une autorité supérieure, il ne saurait en être de même pour tout groupe important, doué d'une puissance effective, puissance qui comprend notamment le pouvoir d'édicter des règles obligatoires pour ses membres. Il n'y a pas lieu, cependant, de considérer l'absence de constatation et de promulgation de la règle internationale comme une infériorité dans ce domaine, car si la règle interne peut, sans inconvénient, être promulguée et définie d'une manière rigide, c'est qu'elle ne réclame point l'adhésion de ceux qui auront à la subir, le pouvoir de contrainte externe suppléant à cette acceptation, alors qu'en droit international, faute d'un

(1) Y. GOUET, *La Coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international*, pp. 14 et ss.

pouvoir de contrainte, l'adhésion doit nécessairement être préalable à l'observation. De plus, en droit privé, la jurisprudence, par son évolution incessante, mais aussi par l'autorité que lui donnent ceux qui la créent, légitime les dérogations que le changement des mœurs ou des situations économiques apporte aux vieilles règles. Or, à une époque où le droit international manque de jurisprudence parce qu'il n'existe pas de tribunal international, l'inobservation d'une règle stricte constituerait un manquement qui enlèverait à cette règle et son autorité, et sa certitude. Au contraire, dans un droit coutumier, cette inobservation, à condition qu'elle soit justifiée par une évolution de fait, devient non plus une faute, non plus une source de régression du droit, mais au contraire la première étape d'un progrès futur du droit international.

Par ailleurs, ce caractère coutumier du droit international a non seulement été normal et utile, mais encore on peut affirmer que si, en France, il a pu paraître contraire à nos habitudes de pensée, dans d'autres grands pays, également civilisés, mais moins influencés que le nôtre par le droit romain, il n'y avait, dans cette absence de codification, rien qui pût heurter les habitudes de pensée. Tel est précisément le cas de l'Angleterre, qui n'a pas connu la codification napoléonienne, et où l'on assiste à « l'appel perpétuel du common law à ce qui est raisonnable » (1).

Etant admis que la coutume, mode de constatation du droit, peut être employée dans le droit international public,

(1) V. H. RUTGERS, *La mise en harmonie du Pacte de la Société des nations avec le Pacte de Paris*, Rec. des cours de La Haye, 1931.

il faut rechercher pourquoi la coutume est une source de ce droit, c'est-à-dire d'où elle tire sa force obligatoire.

Un premier point, qui domine tous les autres, s'impose à l'esprit : la coutume ne sera source de droit qu'autant qu'elle sera une coutume juridique, et non une simple règle coutumière (1). Pour qu'il en soit ainsi, deux éléments sont nécessaires : en premier lieu, un caractère intrinsèque à la coutume, à savoir qu'elle soit observée d'une manière générale et continue dans le temps où l'on songe à l'invoquer, en second lieu, un caractère externe à la coutume, et dépendant de ceux qui auront à l'observer, à savoir la conviction qu'en agissant ainsi, ils obéissent à une règle de droit (2).

Reste à savoir pourquoi une telle coutume juridique est obligatoire.

Dans un premier système (3) qui compte des autorités considérables, on part du fait indéniable que le consentement ayant une part dans la constatation, ce consentement est source de droit. Il est certain que cette explication, qui pouvait être tenue pour exacte dans les premiers temps du droit international, ne convient plus à l'époque où elle est proposée, car de notre temps, le droit international fait le plus grand cas, et à juste titre, des précédents judiciaires. Or ces précédents ne sont pas constatés, par le

(1) ANZILOTTI, *Cours de droit international* (traduction GIDEL, 1929), t. I, p. 73.

(2) DE LOUTER (*Le droit international positif*, t. I, p. 51) parle d'une règle juridique qui oblige. Il ne semble pas possible de retenir ce concept d'obligation — réel cependant — dans la recherche du fondement obligatoire de la coutume.

(3) TRIEPEL, *Rec. des Cours de La Haye*, t. I, p. 77 ; REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens* ; KARL STRUPP, *Éléments de droit international européen et américain*, vol. III, § 7 (Paris, 1930).

tribunal international ou même par l'arbitre désigné par les parties, en vertu du consentement des membres de la société internationale. Si l'autorité du tribunal, ou de l'arbitre, peut être considérée comme découlant du consentement des parties pour qu'un litige soit soumis à l'appréciation de ces autorités (et rien n'est moins certain dans le premier cas), le consentement fait tout-à-fait défaut lorsqu'il s'agit de l'autorité attachée à une décision antérieure, spécialement dans le cas où aucun des Etats qui invoquent cette sentence précédente n'y était partie.

Un deuxième système, qui se rapproche d'ailleurs beaucoup du précédent, et qui est proposé par M. Basdevant (1) voit la source de la force obligatoire de la coutume dans sa reconnaissance par ceux qui peuvent lui assurer une force d'application. Ce système se heurte aux mêmes objections que celui du consentement, car on ne saisit pas pourquoi une règle ainsi reconnue serait obligatoire pour d'autres que ceux qui acceptent d'en être les champions. On voit seulement pourquoi elle les obligerait, mais cette obligation serait de fait, et non de droit (2).

Si l'on écarte le consentement, quelle base assigner à la force obligatoire de la coutume ?

(1) BASDEVANT, *L'affaire du Lotus*, publications de la C.P.J.I., série C, 12<sup>e</sup> session, p. 162.

(2) On peut rattacher au même groupe de systèmes celui de la supponibilité, développé par M. K. WOLF (*Les principes généraux du droit applicables dans les rapports internationaux*, Rec. Cours de La Haye, 1931) : Le jugement constatant qu'une certaine attitude est observable est une supposition. La supponibilité est donnée quand l'attitude intérieure observée est un désir. Le droit coutumier, dont le contenu se forme à l'état des mœurs parmi les gouvernés, devient droit par l'appropriation de ces mœurs par le souverain. En d'autres termes, le droit coutumier n'est droit que par la supponibilité du souverain.

Deux explications ont été données, et qui se complètent mutuellement. D'après la première (1) « la règle ne peut trouver de support que dans la conscience sociale du groupe considéré, dans une conviction commune, dans une opinion dominante, que telle règle est le droit. La règle, constatée par la coutume, ne se distingue point par sa nature, mais seulement par son mode de constatation ». D'après la seconde (2), étant admis qu'en droit international, la coutume c'est la loi, il n'y a pas lieu à consentement. C'est bien cette catégorie d'explication qui semble devoir être retenue, car, en l'absence de toute autorité internationale (ce qui est précisément le cas à l'époque considérée) la force obligatoire de la coutume ne saurait être recherchée à l'extérieur des Etats. Elle doit être trouvée, au contraire, à l'intérieur. Or, si le consentement est bien un phénomène d'ordre intérieur, il est également d'ordre volontaire. Un état peut consentir à constater l'existence d'une coutume. Mais il peut également n'y pas consentir. Et dans ce cas, il échappe à l'observation du droit international coutumier. Or il importe que l'existence du droit ne dépende pas de la volonté des sujets du droit. La conviction, au contraire, est un phénomène d'ordre interne et involontaire. Elle existe même dans la conscience sociale d'un groupe non organisé, car cette conviction se déduit du comportement externe. Le propre d'une règle de droit étant de s'appliquer à un nombre indéfini de cas d'espèces, tout membre du groupe qui a observé une règle est convaincu de son existence juridique obligatoire, et prouve qu'il a classé cette règle au nom-

(1) Y. GOUET, *op. cit.*, p. 46.

(2) Grégoire GIANI, *La Coutume en droit international*, Paris, 1931.

bre de celles qui détermineront à l'avenir sa conduite. Il est donc certain qu'au bout d'un nombre d'expériences (relativement limité en droit international) cette règle pourra être tenue pour une de celles qui ont été constatées par la coutume, et qui, comme telles, sont devenues obligatoires.



Mais la coutume, ainsi définie, est une règle de formation lente, car le temps est un élément nécessaire de la constatation coutumière du droit. Il peut être nécessaire, pour trancher un débat, de constater l'absence de coutume précise sur un point déterminé et de créer un précédent. Il est également grandement avantageux, pour la sécurité du droit, qu'intervienne une affirmation expresse de tous les membres du groupe, de leur conviction interne qu'une coutume déterminée constitue une règle obligatoire de droit. Tel fut parfois, avant le pacte de la Société des Nations, le but de certains traités que la doctrine appelle généralement (1) des « traités-lois ». Parmi la masse des traités, beaucoup, on peut même dire l'immense majorité, ne concourent nullement à la formation du droit international. Ce sont les traités purement contractuels, intervenus en considération de certains intérêts, purement contingents ou transitoires. On peut certes dire, par analogie avec ce qui se passe en droit privé français, que les contrats font la loi des parties : il n'en reste pas moins qu'en dehors des Etats signataires du traité, celui-ci demeure *res inter alios acta* et, par conséquent, qu'il

(1) Cf. *contra* : RÉGLADE, *De la nature juridique des traités internationaux*, *Rev. Droit public*, 1924.

n'apporte aucune contribution au progrès du droit international public, dont le caractère universaliste ne fait aucun doute.

Il en va différemment pour le petit nombre de traités qui se proposent de créer une règle de droit, classés sous le vocable de traités-lois (désignés par la doctrine allemande sous le nom de *Rechtsatz, Vereinbarung*, par la doctrine anglo-américaine sous le vocable de *Law making convention* — la seule existence de ces désignations étrangères spéciales montrant bien que cette classification pratique est très répandue).

Dans l'ordre chronologique, il convient de citer, comme ayant été des sources tardives du droit international avant 1919 :

1° Le traité de Paris (30 avril 1856) ; 2° La conférence de La Haye (de mai à juillet 1899) ; 3° La seconde conférence de La Haye (juin-octobre 1907) ; 4° La conférence de Londres de 1909. Le processus de ces grandes assises internationales est le même dans tous les cas. Au nom d'un des participants futurs, une circulaire est adressée aux Etats principaux susceptibles de s'intéresser aux questions à discuter. Les ministres qui se réunissent (après généralement un échange de vues par voie diplomatique) ne sont pas investis du pouvoir de prendre des engagements au nom de leurs pays respectifs : les conventions qui interviendront ne seront donc prises qu'*ad referendum*. Elles devront être ratifiées par les différents Etats avant de devenir obligatoires.

Non seulement les réunions internationales ne peuvent prendre des décisions obligatoires pour les membres qui les constituent, mais encore ces décisions doivent-êtré votées à l'unanimité. On a fréquemment souligné l'import-

tance de l'opposition apportée par l'Allemagne au vote des résolutions finales (1). Quelle que soit la valeur de cette opinion, il n'en reste pas moins que les vœux et recommandations ne pouvaient parvenir au stade élémentaire de la publicité qu'à condition d'être votés par tous les délégués présents. Les réunions de plénipotentiaires ne se substituaient donc pas le moins du monde à l'autorité individuelle des Etats. Elles n'étaient aucunement la représentation d'une autorité internationale quelconque. Elle ne se substituaient pas à la volonté de leurs membres. Il n'est donc pas exagéré de dire qu'elles n'avaient pas elles-mêmes aucune autorité.

Quelle était, dans ces conditions, la force obligatoire de ces traités ? Il est certain qu'ils eurent une importance considérable, tant au point de vue juridique qu'au point de vue diplomatique. Or deux principes demeurent : 1° Est règle de droit toute forme élaborée par l'autorité compétente à cet effet, en vue de fournir au juge les bases juridiques nécessaires à la solution du litige ; 2° Toute règle de droit [demeure] obligatoire tant qu'elle n'a pas été abrogée selon le processus suivi pour son élaboration, ou qui serait suivie, aujourd'hui, pour son élaboration (2). Cette définition s'applique aux recommandations des conférences susvisées, et plus spécialement à celles de La Haye, qui prévoyaient une application juridictionnelle des principes exposés. Les décisions prises étaient donc bien des règles de droit, mais elles étaient obligatoires en vertu d'autres prémisses que l'autorité de leurs sources créatri-

(1) La doctrine allemande est en sens contraire : cf. EEZBERGER, *Der Weg zum Frieden*.

(2) P. CHAILLEY, *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, p. 68.

ces. Elles avaient l'autorité des traités ordinaires, mais les traités-lois étaient un mode de constatation. Ils s'appliquaient parce qu'ils avaient été ratifiés par un processus législatif propre à chacun des pays considérés. C'était donc à travers le droit interne que leur force obligatoire était reconnue. Ils relevaient à la fois du droit international et du droit interne (1), mais n'étaient pas en eux-mêmes des sources de droit international. Il serait plus juste de dire que l'ensemble de ces traités-lois constituaient la substance première d'une législation interne applicable à l'ordre international. Aussi longtemps que le droit international ne sanctionne pas, par une création nouvelle intégrée à l'ordre positif l'existence d'une communauté internationale, on ne peut les considérer que comme des conditions de création volontariste du droit.

Il est cependant un aspect sous lequel on peut les considérer comme étant, théoriquement, des sources du droit. Bien que les conventions ainsi rédigées soient, en principe, purement déclaratives, en fait, elles fixent certaines interprétations de normes préexistantes, et en écartent d'autres (2). Or si l'on songe qu'à l'époque de ces grandes conférences internationales, le droit interétatique était purement coutumier, on saisit par là-même toute l'importance que prend la notion, à première vue secondaire, d'interprétation obligatoire et consacrée. D'une part, l'incertitude de la coutume disparaît, d'autre part, sa cristallisation dans un acte international la répand dans la conscience sociale du groupe des Etats. C'est précisément grâce à cette pénétration, à cette conviction intime basée

(1) CHAILLEY, *op. cit.*, p. 40.

(2) Ch. DE VISCHER, *La Codification du Droit international*, Rec. Cours La Haye, 1925.

sur un texte précis, que peut s'expliquer l'observation d'une règle ainsi établie, même par ceux qui n'ont pas été partie à la déclaration finale.

Mais, quelle que soit la valeur de ce genre de traités, quelles que soient les autorités influentes du droit international qui aient adopté cette classification (et la doctrine est loin d'être unanime) (1), il n'en reste pas moins que la force obligatoire des traités-lois n'est pas différente, par sa nature, de celle attachée à la coutume : dans un cas comme dans l'autre, on ne saurait voir autre chose qu'un mode de constatation d'un droit préexistant. C'est précisément en tant que mode de révélation qu'il faut considérer ces procédés nouveaux du droit, qui mettent en lumière un droit sous-jacent, le rendent observable, sans pour cela le créer. Ce sont donc des modes déclaratifs, et non pas des modes constitutifs. Il n'est pas question de nier leur importance pour les progrès ultérieurs du droit international, mais il ne faut pas, à peine d'illusion dangereuse, y chercher ce que leurs auteurs n'ont pas songé à créer : des règles nouvelles. La meilleure preuve de l'inefficacité de ces traités comme source de création du droit est sans doute ce fait historique incontestable : la déclaration de Londres, de 1909, ne fut jamais appliquée, parce que, sous couleur interprétative, elle était véritablement constitutive : il n'y avait pas seulement interprétation ; car cette soi-disant fixation de règles coutumières antérieures était, en réalité, par sa hardiesse, une véritable création du droit nouveau. C'est donc bien la démonstration du manque d'autorité intrinsèque de ces grandes conférences de la période moderne. La force obligatoire

(1) Marc RÉGLADE, R.G.D.I.P., 1931, p. 74.

de leurs décisions dérivait non pas de la coordination de volontés de leurs auteurs, mais de la conscience sociale, sur laquelle ils s'appuyaient. Lorsque, sortant de leur rôle, ils édictaient des règles nouvelles du droit international constitutionnel, celles-ci, manquant de base, s'écroulaient.

## II. — LE DEVELOPPEMENT ATTEINT PAR LE DROIT INTERNATIONAL ET LE PROBLÈME DE LA SOUVERAINETÉ

Le droit international était donc parvenu, au début du **xx<sup>e</sup>** siècle, à un degré de perfectionnement suffisant pour constituer une technique satisfaisante des rapports internationaux. Cependant, les infractions à ce droit et les conflits armés étaient, à cette époque, aussi importants — sinon plus — que pendant les siècles précédents. C'est donc qu'à ce droit manquait la pièce essentielle de tout système juridique : la sanction des infractions. Ce phénomène s'explique parfaitement, puisqu'il n'existait pas d'autorité internationale universellement reconnue, douée du pouvoir de contrainte ou ayant la faculté de créer le droit dans les cas où les règles préexistantes s'avéraient insuffisantes. L'explication historique de ce fait est connue sous le nom de théorie de la souveraineté, théorie qui constitue une des bases essentielles du droit international depuis son apparition, et peut-être encore à l'heure actuelle (1).

Pour comprendre les raisons pour lesquelles cette théorie a pu arrêter le développement du droit international, il

(1) N. POLITIS, *Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Rec. Cours La Haye, 1925, I.

convient d'en rechercher les origines et les formes successives.

Ces origines sont essentiellement françaises. Le monde grec, qui était basé sur la libre coopération, le monde romain, qui ne connaissait pour toute loi que la tendance à tout réglementer de la *pax romana*, ne laissaient point de place à cette idée. Les Rois de France, par contre, lorsqu'ils voulurent asseoir leur pouvoir temporel sur des bases plus solides que la force, durent d'abord conquérir, puis affirmer sous forme de principe de droit, leur domination. « Le Roi n'a point de souverain ès choses temporiex » (1). Devenu le premier monarque de la chrétienté, le roi de France sera donc revêtu d'une seigneurie féodale qui ne dépend d'aucune seigneurie supérieure. Primitivement, la *supremitas* ne désignait pas autre chose que cette qualité particulière de la puissance royale. Si maintenant, cette notion de l'indépendance royale semble normale, il n'en était pas de même à l'époque de la féodalité, où l'on concevait la construction juridique de la nation sous forme d'une pyramide de pouvoirs. C'était, au contraire, une situation exorbitante que celle d'une autorité ne relevant d'aucune puissance temporelle (le Saint-Empire Romain-Germanique) et spirituelle (le Pape). Pour que cette notion de *supremitas* deviennent normale en la personne du Roi de France, il faudra attendre le traité de Westphalie qui opérera une laïcisation du droit. Mais en même temps que cette situation anormale tend à devenir partie intégrante du droit international, elle dévie de sa signification première et subit une double évolution qui en obscurcira considérablement la clarté. Primitivement, la souveraineté était un des multiples attributs de la puissance royale. De

(1) *Etablissements de saint Louis*, éd. Viollet, t. II, p. 370.

simple qualificatif, le terme servira à désigner la puissance royale elle-même. Puisque la souveraineté est une qualification qui ne s'applique qu'à la puissance royale elle-même on est « tout naturellement » (1) amené à appeler souveraineté la puissance royale elle-même. Mais en même temps, Jean Bodin, s'appuyant sur le fait que la souveraineté n'appartient qu'à l'Etat, fait de cette notion « le critérium logique et absolu de l'Etat » (2). Donc tous les Etats seront souverains, puisque, faute d'être, ils ne sauraient prétendre à cette qualification et resteraient de simples groupements administratifs dans la dépendance d'un pouvoir supérieur. Ils n'auraient alors aucun rôle extérieur à remplir, et cesseraient de faire partie de la *civitas maxima*. Ils ne seraient plus soumis au droit international. On peut donc dire que, dès ce moment, la notion de souveraineté domine le droit des Etats.

Une troisième notion, directement influencée par l'histoire du droit français, ne va d'ailleurs pas tarder à apparaître. La seigneurie étant un droit patrimonial, l'impérialisme, qui est assimilé à la seigneurie publique, est lui aussi une propriété. La souveraineté est devenue une propriété, fixée en la personne du roi.

La notion de souveraineté est donc devenue obscure et complexe. En réalité, il y a trois notions de la souveraineté. On les retrouve dans la littérature contemporaine, enchevêtrées les unes dans les autres, et cette persistance de concepts divergents ne peut naturellement qu'embrouiller et obscurcir la notion de la souveraineté (3). Doctrine

(1) Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 341.

(2) J. DEVAUX, *op. cit.*, p. 10.

(3) CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, p. 79.

imprécise, la notion de souveraineté est avant tout une idée politique. Elle sera un bon instrument, adroitement maniée par les rois de France. Dans le domaine du droit international, elle deviendra la question cruciale. Elle s'est « imposée à l'ordre international naissant, alors que son développement avait à lutter contre les tentatives d'hégémonie mondiale » (1). Il semble même que, le dynamisme de l'idée de souveraineté ayant été bien supérieur à celui d'une juste organisation des rapports internationaux, on puisse considérer que les premières tentatives pour arriver à créer un droit international cohérent ont, dès l'origine, dû tenir compte de l'opinion couramment admise, que les Etats étaient indépendants et souverains. Aussi, après une très courte hésitation doctrinale, « le droit international se base sur cette notion existante », et devient un système de normes réglant les relations entre les Etats tels qu'on les concevait alors (2).

Or, il n'est pas possible de concevoir l'existence simultanée d'une part d'un droit international, comprenant des règles impératives interdisant aux Etats non seulement de méconnaître certaines formes de la courtoisie internationale, mais même d'assigner à leur activité certains buts d'annexion au détriment de leurs voisins civilisés, et, d'autre part, d'Etats souverains, seuls juges de leur comportement externe.

Cette difficulté n'avait pas échappé aux fondateurs du droit international, et elle fut, pour leurs continuateurs, une question toujours posée, et jamais résolue. Les efforts

(1) M. POLITIS, *Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Cours à l'académie de La Haye, 1925, I, p. 82.

(2) V. SUCKIENNICKI, *La souveraineté des Etats en droit international moderne*, p. 54.

pour parvenir à une solution ont donné lieu à trois doctrines : celle du droit naturel, celle des droits fondamentaux, celle de l'autolimitation.

La doctrine du droit naturel semble avoir principalement inspiré, à l'origine, les auteurs catholiques. Jean Bodin admettait déjà implicitement une limitation à la souveraineté, qu'il avait si puissamment contribué à développer, lorsqu'il affirmait que le Prince Souverain doit se soumettre aux lois « de Dieu et de la Nature ». Or, cette soumission implique nécessairement l'idée de justice, car on ne saurait concevoir, malgré toutes les ambitions politiques, ou toutes les complaisances que ce légiste pouvait avoir envers son souverain, une loi divine qui serait l'expression de l'injustice. La doctrine catholique devait d'ailleurs se préciser par la suite. La source suprême du Droit est en Dieu, qui en a gravé les principes premiers dans le cœur de chaque homme. Ces principes, en sondant notre conscience, à la lumière des enseignements de l'Eglise, nous les retrouvons au moment où nous cherchons notre voie, lorsque nous voulons éclairer notre conduite à l'égard d'autrui. Aussi nous ne percevons qu'extérieurement ce qui est, découvrant intérieurement ce qui doit être. Le droit ainsi construit serait alors purement subjectif. Comme tout droit subjectif, il comporte des risques d'erreur, et il est nécessaire d'écarter d'une manière définitive et indiscutable les interprétations fausses. Il est, par conséquent, nécessaire d'admettre l'existence d'une autorité suprême, supérieure non seulement aux hommes, mais à la représentation collective qu'ils se donnent ou acceptent sous forme d'Etats organisés. Les Etats eux-mêmes doivent donc dépendre de cette autorité première. Dans ces conditions, leur souveraineté n'est plus ni con-

trôlée et ni contrôlable. Elle est « dérivée, relative, et limitée » (1).

Certains auteurs modernes (de Louter, Larnaude, J.-B. Scott) ont essayé de construire un système, analogue au précédent, mais en supprimant la notion de religion et en la remplaçant par celle de morale naturelle. Cette entreprise semble osée et dangereuse car la notion de religion, pris dans le sens de religion catholique (qui est bien celui envisagé par l'ancienne école du Droit Naturel) comporte celle de puissance divine, et aussi l'existence du Pape, représentant de Dieu sur la terre, et autorité suprême, alors qu'en substituant à l'idée religieuse l'idée morale, il faut trouver une organisation universelle capable de définir la morale universelle. A la vérité, l'un et l'autre système subordonne les Etats à une puissance spirituelle, réellement existante — dans le premier cas — ou à créer, dans le second cas. La souveraineté perd donc ses caractères distinctifs. Les Etats ne possèdent, tout au plus, qu'une faculté d'option, entre l'acte et l'abstention. Par suite, ils ne sont plus souverains, au sens absolu du mot. Par contre, la souveraineté est maintenue, mais ce n'est plus l'Etat qui en est titulaire. C'est la puissance supérieure (2).

La théorie des droits fondamentaux, due à J.-J. Rousseau, théorie qui devait avoir une si grande influence en France, est trop loin des réalités de la vie pour avoir pu fonder une véritable école de droit international. Elle y a cependant exercé une certaine influence. La substance en est la suivante : les Etats ont des droits antérieurs à leur entrée dans la communauté internationale. Ils peu-

(1) Cf. SUCKIENNICKI, *op. cit.*, pp. 137 et ss.

(2) M. LE FUR devait, par la suite, renouveler cette doctrine, en changeant la notion de souveraineté.

vent les exercer, à condition de respecter les droits semblables des autres Etats. Or, Rousseau précise que la puissance de l'Etat doit être souveraine. « Dans tout Etat, il faut une puissance suprême. Il est de la nature de la puissance souveraine de ne pouvoir être limitée. Elle peut tout, ou elle n'est rien » (1). Cependant, l'auteur du Contrat Social était trop idéaliste pour admettre la puissance de mal faire. Au risque d'une contradiction apparente, il admettait donc que la limitation de la souveraineté dépendait non de la force obligatoire du droit international, mais de sa propre volonté. Dans cette doctrine, la limitation est donc interne. « Le souverain est tout puissant, mais, en fait, il n'a pas intérêt à user de cette toute puissance » (2).

L'insuffisance de cette doctrine est manifeste. D'une part on ne s'explique pas que la souveraineté soit, par nature, illimitée, et, en même temps, que ce caractère essentiel soit inutile. Car alors, il faut admettre que ce caractère n'est pas essentiel, qu'il n'est pas à la vérité un critérium, qu'il n'est qu'un accessoire, et il reste à trouver une autre définition de la souveraineté. D'autre part, et la remarque porte ici sur le fond même de la doctrine, pour pouvoir soutenir que les Etats ont des droits antérieurs à leur entrée dans la société, il faudrait commencer par démontrer qu'il existe un droit international supérieur à la volonté de chacun des Etats pris en particulier, et qui donne naissance à ces droits (3).

(1) *Lettres écrites sur la montagne*, 3<sup>e</sup> partie, lett. n° 7.

(2) BENELAVAR, notes explicatives sur le *Contrat social*, 2<sup>e</sup> éd. (1916), p. 167.

(3) Cf. POLITIS, *Le problème de la limitation de la souveraineté*.

A l'encontre de la théorie de Rousseau, qui est plus sociale que juridique, la théorie de l'autolimitation repose avant tout sur un raisonnement de droit. Elle s'est tout spécialement développée dans l'école allemande, et les prémisses sur lesquelles elle se fonde sont loin de sembler abandonnées par les juristes allemands à l'époque actuelle. La théorie fondamentale sur laquelle s'appuie cette doctrine de la souveraineté est celle d'Hegel, d'après qui le droit, comme la morale, ne sont que des créations de l'Etat. Donc l'Etat ne peut pas plus être limité par le Droit, que le créateur par sa création. Jellinek devait reprendre cette théorie sur le plan du droit international, en affirmant que « le droit international existe pour les Etats, et non les Etats pour le droit international (1). Constatant que le droit est exclusivement une fonction sociale, qui suppose la communauté des hommes et des groupes sociaux plus ou moins organisés, il en déduit qu'il n'y a jamais eu de droit antérieur à l'Etat, parce que l'Etat est essentiellement une communauté temporelle, qui n'en a point d'autre supérieure (2). Pour parvenir à rétablir le caractère obligatoire du droit, Jellinek pose alors en parallèle les deux principes suivants : l'Etat, source unique de tout droit, ne peut être lié que par sa propre volonté (et par celà, il est souverain) mais dès qu'il a volontairement accepté une règle de droit, il y est soumis, précisément parce qu'il a souverainement accepté de la rendre obligatoire pour lui-même (et par là, les règles de droit deviennent obligatoires). D'où le caractère d'autolimitation de cette doctrine. L'Etat, par la loi, ordonne aux personnes

(1) JELLINEK, *Allgemeine Staats lehre*, Traduction de FAUDIS, *L'Etat moderne et son droit*, I, p. 562.

(2) JELLINEK, *op. cit.*, pp. 546-547 ss.

qui lui servent d'organes, de diriger leur volonté d'organe dans un sens conforme à la loi. Mais comme la volonté de l'organe est la volonté de l'Etat, l'Etat, en liant ses organes, se lie lui-même, sans être lié par le droit.

L'originalité de cette doctrine est de faire de la souveraineté une pièce essentielle du caractère obligatoire du Droit. Elle est cependant un obstacle insurmontable pour le développement du droit international public, car, malgré ses affirmations, elle lui enlève toute force obligatoire. En effet, on ne comprendrait pas que l'Etat, qui peut à la fois créer la loi, et ordonner à ses organes de s'y conformer, ne puisse, par la suite, changer la loi ou cesser de vouloir couler les règles de sa conduite dans le moule des normes juridiques précédemment admises. La loi reste donc à la discrétion des Etats qui l'ont créée, car ils peuvent, en cessant de la vouloir obligatoire, n'en tenir aucun compte. D'où il suit qu'en établissant sur ces bases la souveraineté de l'Etat, le droit international se condamnerait lui-même à n'avoir jamais aucune force obligatoire, c'est-à-dire à ne pas être le Droit.

★  
★

Les recherches doctrinales sur la souveraineté avaient donc pratiquement conduit le droit international à un dilemme : renoncer à la notion absolue de la souveraineté, ou renoncer au droit international. Jusqu'à l'apparition de la Société des Nations, le problème demeure posé, et n'est pas résolu. « La doctrine, qui ne fait qu'entrevoir la réalité, dépense des trésors d'ingéniosité pour accommoder la vieille formule aux nécessités impérieuses de la vie » (1).

(1) POLITIS, *Le problème des limitations de la souveraineté*, p. 17.

On peut donc affirmer que si les sources du droit étaient connues, si la doctrine avait accumulé des œuvres judiciaires, le droit international restait néanmoins arrêté dans son développement pour deux raisons essentielles : étant essentiellement coutumier, il ne pouvait se former que lentement — les Etats prétendant être et demeurer indépendants et souverains, le droit international positif ne pouvait avoir, pour eux, de force obligatoire (où, ce qui équivaut à cette idée, il ne les obligeait qu'autant qu'ils le voulaient). Quelle était, en fait, la portée d'application de ce droit ? Était-il respecté, bien que sa force obligatoire théorique fût mal établie ? L'étude de cette question permettra, par la suite, de déterminer les modifications que la Société des Nations a apporté à cet état de fait. Elle ne se différencie pas de l'étude de la réglementation des conflits, sous un double aspect : comment étaient réglés les différends ; quelles autorités intervenaient pour les régler ? (1).

A défaut d'une juridiction permanente pour trancher les débats internationaux, les modes pacifiques de règlement étaient l'arbitrage ou la négociation. L'origine de l'arbitrage international remonte à la plus haute antiquité. Au Moyen Age, ils sont spécialement religieux, les parties en cause s'en remettant à la décision de leur suzerain spirituel, le Pape. Mais il y eut également des arbitrages rendus en dehors de toute idée de supériorité de l'arbitre sur l'une et l'autre des parties en cause. On peut citer notamment en ce sens (2) la sentence rendue par Philippe-de-Valois en 1334 entre Jean, duc de Brabant, et Jean, duc de Bohême, et surtout celle

(1) HOIJER. *La solution pacifique des conflits internationaux avant et depuis la S.D.N.*

(2) A. PILLET, *Les conventions de La Haye*, pp. 6 ss.

de 1443, rendue par Charles VII, Roi de France, dans le litige séparant René d'Anjou, Roi de Sicile, et Antoine de Vaudemont, sur la possession de la Lorraine. Il y eut là véritablement arbitrage, chacune des parties en cause ayant d'avance accepté de se soumettre à la décision à intervenir, à peine d'une sanction pécuniaire. Cette forme de règlement devait subir une éclipse fort nette (1) aux <sup>xvi</sup><sup>e</sup>, <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, pour deux raisons : la disparition du caractère patrimonial de la seigneurie, et, corrélativement, l'apparition et le développement de la notion de souveraineté. C'est au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle qu'on voit réapparaître le processus de règlement des conflits — et par là est résolue notamment l'affaire de l'Alabama (sentence du 14 septembre 1872) particulièrement importante au point de vue du droit international parce qu'elle présente un développement spécifiquement contractuel, qui est la marque de ce mode de règlements ; le traité de Washington (8 mai 1871) contenait en effet un compromis d'arbitrage, désignant les arbitres et fixant par avance les principes qui les guideront dans leur travail. Il est à noter que la force obligatoire de la sanction reposait spécialement sur un accord de volonté des parties. C'est, semble-t-il, le premier exemple de ce que la doctrine allemande appela d'une manière générale, la « Vereinbarung ».

Par la suite, les arbitrages internationaux devaient devenir plus fréquents (2). En 1892, l'Angleterre et les Etats-Unis y soumirent le différend qui les séparait au sujet de la souveraineté sur la mer de Behring et le droit de pêche du phoque. En 1902, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie réclamaient par privilège le payement des indemnités dues à leurs

(1) J. DEVAUX, *op. cit.*, p. 410.

(2) REDSLOR, *Histoire des grands principes du droit des gens*, II, p. 458.

ressortissants pour les dommages subis au cours de guerres civiles. Le Venezuela se soumit, et prit certains engagements, qui furent contestés par les autres créanciers. En 1909, la cour de La Haye trancha l'affaire des déserteurs de Casablanca, en 1910, elle délimita le droit de pêche des sujets britanniques, et Nord américains à Terre-Neuve.

Ces divers arbitrages ont pris un caractère commun : ils sont l'acceptation contractuelle et anticipée d'une décision encore inconnue au moment de la signature du contrat d'arbitrage. L'autorité personnelle du pays dont les représentants sont choisis comme arbitres n'est pas la cause déterminante du choix. Ce n'est pas en tant qu'autorité supérieure du droit international que l'Etat signe son arrêt : il n'est qu'un tiers indépendant remplissant une mission à lui confiée et par lui acceptée.

Or, pendant la même période, on rencontre des arbitrages présentant un caractère assez différent : ceux rendus par le Saint-Siège (1). L'Eglise, dont les Etats venaient de rentrer militairement, sous l'administration italienne, et dont la souveraineté, en tant que personne du droit international était contestée, recommençait à jouer un rôle important dans les relations interétatiques. On note notamment l'intervention pontificale dans la querelle entre l'Allemagne et l'Espagne au sujet des Iles Carolines. Le Saint-Siège, saisi par l'Allemagne, nation protestante, donne son acceptation de principe le 25 septembre 1885 (Lettre du Cardinal Jacobini). En reconnaissant la priorité de l'occupation espagnole, la sentence ménageait à l'Allemagne un recul honorable. Il y

(1) Cf. Y. DE LA BRIÈRE, *La Cité du Vatican*, et du même : *L'église catholique et la pacification internationale au cours du dernier demi-siècle* (cours professé au Centre européen de la dotation Carnegie).

avait en réalité beaucoup plus acte de médiation qu'arbitrage. L'autorité exécutoire de la sentence venait bien plus du prestige moral de son auteur, que de l'acceptation antérieure des parties en cause, car elle ne prenait pas la forme d'une sentence prononcée au nom d'un mandat donné par les parties, mais celle d'un exposé de la solution la plus conforme au droit, et au bien commun.

Alors que dans la série des arbitrages rendus par des puissances politiques et étatiques, on voyait se développer un droit volontariste et contractuel, la doctrine de l'Eglise s'affirmait comme une doctrine objective et fonctionnelle. Ce fut le premier système qui l'emporta cependant dans l'esprit public, et qui aboutit aux conférences de La Haye.

### III. — LES TENDANCES DU DROIT INTERNATIONAL AVANT LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Si l'exposé des sources du droit international peut nous donner la raison de son lent développement et de son imperfection, si la théorie de la souveraineté peut expliquer les causes externes de sa faiblesse, il est nécessaire, pour savoir ce qu'est réellement la Société des Nations, de rechercher quels étaient les grands courants de la pensée internationale avant son apparition, et quels étaient les organismes internationaux qui en étaient résultés.

Un premier document tangible se trouve dans le premier essai de coopération internationale que représente la conférence de La Haye de 1899. Il exprime la tendance très nette alors, qui voyait dans l'extension de l'arbitrage facultatif, puis, ultérieurement, dans le caractère obligatoire du recours à la sanction arbitrale, un moyen certain d'assurer la paix

internationale. Cette intention n'est pas nettement indiquée dans la première circulaire Mourawief (12 août 1898) (1) qui propose comme objet de la future assemblée la recherche des moyens permettant de mettre fin à la folie des armements et d'assurer une paix durable. Cet objet était certainement trop vaste et pour l'époque — et en considération des moyens mis en œuvre. Aussi dans la seconde circulaire du 11 janvier 1899, le Ministre des Affaires étrangères de Russie propose encore de rechercher les moyens de mettre un terme à la course aux armements, mais à la seconde proposition il substitue celle beaucoup plus précise de « préparer les voies à une discussion des questions se rapportant à la possibilité de prévenir les conflits armés par les moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale ». Les invitations n'avaient d'ailleurs pas été adressées à tous les Etats. On avait écarté le Pape, à la demande de l'Italie, ainsi que les minorités polonaises, finlandaises, arméniennes, à la demande de l'Angleterre, et ceci, parce que ces personnes et groupements du droit international ne possédaient pas la pleine souveraineté. Il est essentiel de remarquer ici que cette doctrine de la souveraineté absolue était affirmée — et acceptée comme un dogme intangible du droit international. Il est également vrai que, aussi bien pour l'Angleterre que pour l'Italie, elle ne constituait en réalité qu'un simple prétexte, destiné à dissimuler (assez mal à la vérité) une doctrine politique. La conférence se divisa en trois commissions : désarmement et questions annexes, arbitrage, réglementation des lois de la guerre. Il sortit de ces travaux trois conventions. La première codifiait les lois et coutumes de la guerre sur terre.

(1) Cf. A. PILLET, *Les conventions de La Haye*, pp. 49 ss.

La seconde était une adaptation à la guerre maritime de la convention de Genève du 22 août 1864. La troisième, et la plus importante, avait trait au règlement pacifique des conflits internationaux. Le résultat était donc décevant, comparé aux buts initiaux de la conférence. Elle ne put arriver au désarmement. Sur ce point, on se contenta de vœux. En ce qui concerne le règlement pacifique des conflits internationaux, les résultats, encore qu'incomplets, furent plus tangibles. Le titre III de la convention de La Haye de 1899 institua des commissions internationales d'enquête qui ont pour mission de fixer des points de fait, étant stipulé que le recours à ce mode de constatation est facultatif, et que les membres de la commission ne prennent pas et n'ont pas à prendre une décision, mais seulement à présenter un rapport sur les constatations faites. En outre, sur le terrain spécial de l'arbitrage, la conférence procéda à une codification des règles précédemment adoptées en matière de procédure. Mais elle n'instituait nullement une cour d'arbitrage, au sens moderne du mot, puisque le recours à cette juridiction n'était pas obligatoire : elle donnait les moyens d'avoir recours à la Cour constituée par ses soins. Cette Cour était néanmoins permanente, ce qui instituait un progrès très sensible sur l'état de choses existant antérieurement.

Cette œuvre imparfaite devait être poursuivie en 1907. Les principes de cette deuxième conférence étaient d'ailleurs les mêmes que pour la première. On écarta également le Saint-Siège. Outre les treize conventions signées, l'acte final encourageait les Etats à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire (mais les Etats eux-mêmes ne prenaient aucune obligation précise à ce sujet et déclaraient que certains litiges, portant sur des différends d'application et d'interprétation des traités, pouvaient être soumis sans restric-

tion à cette procédure). Les résultats de la deuxième conférence furent donc encore moins importants que ceux de la première. Une troisième conférence était prévue pour l'année 1915.

Quels étaient les principes fondamentaux de ces assises internationales ? Ils se rattachaient incontestablement à une conception contractuelle et volontariste du droit. Ils tenaient pour essentielle la volonté de l'Etat d'appliquer une loi internationale. Au regard de M. Pillet, ces conférences étaient une erreur (1) : l'éminent auteur estime qu'en voulant transformer un traité en une sorte de loi, on fait violence à sa nature, et l'on court au-devant d'un échec. En outre, en codifiant le droit international de la guerre, on aboutit à ce résultat que si le règlement est violé sur un de ses points, on affaiblit tout l'ensemble (2), parce qu'une telle « convention » constitue un tout. En conséquence, il déclare cette ardeur des jurisconsultes de la fin du xix<sup>e</sup> siècle « excessive ». Quoi qu'il en soit de cette appréciation (3), il convient de retenir de ces deux conférences une expression très claire de la nécessité du maintien de la paix, qui apparaît ainsi comme un idéal solennellement proposé.

! ★  
★ ★

A côté des conférences de La Haye, l'apparition de certains organes internationaux dénote très nettement une tendance à la coopération internationale. Cette coopération prend une valeur particulière en doctrine si on la considère comme

(1) A. PILLET, *op. cit.*, pp. 71 ss.

(2) *La guerre actuelle et le droit des gens*, R.G.D.I.P., 1915, t. XXIII, p. 23.

(3) Cf. BUSTAMANTE, *La seconde conférence de La Haye* (traduction G. Scelle, 1909), qui est d'un avis fort différent.

étant l'expression de « la solidarité qui unit les membres de la société des Nations » (préambule de la convention du 20 juillet 1899).

Cette coopération s'est manifestée sous diverses formes dont les deux principales sont : l'association internationale, et l'union. Dans la première catégorie, il convient de citer : le Bureau international de la Paix ayant son siège à Berne, créé en 1891, et, sur le plan politique, l'Union interparlementaire ; sur le plan scientifique : l'Institut de Droit International, créé en 1873, et l'International Law Association (1) ; sur le plan idéologique : le mouvement socialiste, qui se réunissait en congrès internationaux réguliers depuis 1889, apportait, lui aussi, sa contribution au développement de l'esprit international.

Les unions avaient pour but — et ont encore — de créer des organes remplissant des offices utiles aux ressortissants des divers pays qui y adhèrent. Il constituent la branche administrative du droit international. On a généralement tendance, dans la doctrine, à considérer ces offices internationaux comme des figures de second plan. Ils sont cependant « un des exemples les plus appropriés et des types les plus accouplés pour la détermination de cette figure de traités-lois ou traités normatifs, grâce auxquels la doctrine générale des traités internationaux a été fondamentalement renouvelée » (2). Dans ce domaine du droit administratif, international, les progrès avaient été très rapides. Il convient de citer, sans pouvoir entrer dans le détail de chacune

(1) Cf. *Répertoire des organisations internationales* (Genève, 1921) publié par la S.D.N.

(2) RUFFINI (Francesco), *De la protection internationale des droits sur les œuvres littéraires et artistiques*, Rec. cours de l'Académie de La Haye, 1926.

d'elles : l'union monétaire latine, l'union postale universelle, l'union pour la protection de la propriété littéraire et artistique. Le trait commun à ces unions c'est d'être non pas des organes communs à plusieurs Etats (1) mais des personnalités juridiques du droit international. Leur caractère propre est d'être de véritables organisations de droit se matérialisant dans des organes internationaux. Ces organes n'appartiennent pas, pour partie, à chacun des Etats ayant adhéré au pacte social, de sorte que l'ensemble de ces propriétés privées constitue une propriété commune. Ils appartiennent au contraire à la collectivité des Etats, née d'une nécessité de s'assembler. Toutefois, leur activité n'est pas une activité législative : elle est purement administrative. Elle a pour but d'administrer un service suivant des règles préalablement établies suivant un mode contractuel. Le bureau d'une union n'est pas qualifié pour sanctionner une attitude particulière ou pour engendrer une règle nouvelle. Il a pour mission de suivre des conventions, non d'en susciter des nouvelles. *A fortiori* ne saurait-il être question pour lui d'en établir de sa propre autorité. La personnalité juridique qu'on leur reconnaît n'est donc qu'un mode de synthèse. Elle est une forme extérieure comprenant des intérêts groupés, mais sans pouvoir extérieur propre. C'est donc une personnalité passive, travaillant de l'extérieur sur un objet qui lui est intérieur. Elle n'a pas d'activité extérieure. On ne saurait donc y voir autre chose qu'une création contractuelle, « accessible à d'autres », demeurée contractuelle, orientée vers un travail futur à accomplir dans une direction déterminée, sans qu'il lui soit possible, pre-

(1) Rupisarti NIRABELLI, *Théorie générale des unions internationales*, Rec. Cours La Haye, 1925, t. II, pp. 364 ss.

nant en considération des nécessités imprévues, de s'adapter *sponte sue* à ces conditions nouvelles de sa mission. Ces unions ne modifient donc en rien la souveraineté des Etats les ayant créé ou y ayant adhéré.

★  
★★

En dehors de ces mouvements de coopération, il convient de noter, comme exprimant une tendance du droit international, trois systèmes assez différents qui représentaient trois tendances bien différentes du droit international : le Saint-Siège, l'Empire britannique, la sphère d'influence des Etats-Unis.

Quelle était la situation exacte du Saint-Siège avant l'apparition de la Société des Nations ? (1). Après des vicissitudes diverses, le Pape avait été dépossédé de ses Etats en 1870. Il restait néanmoins une personne internationale, bien que le fait fut âprement contesté. L'Italie avait entendu régler d'une façon unilatérale, par la loi des garanties du 13 mai 1871, la situation du Souverain Pontife, lui accordant toutes facilités nationales et internationales pour l'exercice de sa mission spirituelle. A la vérité, l'attitude adoptée par l'Italie, et qui ne fut jamais ratifiée par la Papauté, était en désaccord avec la réalité. Le Saint-Siège exerçait une mission conciliatrice en droit international. Il entretenait à l'extérieur des représentants diplomatiques. Mais en outre il était bien un souverain du droit international. La meilleure preuve en est donnée par l'opposition de l'Italie à la présence d'un représentant du Vatican à cette conférence de La Haye, l'Italie ayant déclaré considérer cette représentation comme une « offense personnelle » mais non point

(1) LE FUR, *Le Saint-Siège et le droit des gens*.

comme une dérogation aux règles du droit international. Il n'est d'ailleurs pas exact de soutenir que le Vatican ne participa pas à ces conférences : la difficulté fut élucidée, quant à sa présence matérielle. Mais à la fin de la conférence de La Haye, lecture fut donnée par le premier ministre hollandais d'une lettre par laquelle le Pape se félicitait des résultats acquis. D'où résultait donc ce caractère de « personne du droit international » ? Très évidemment de sa faculté de représenter l'autorité régissant un groupe organisé, groupe à tendance universaliste, sans aucune frontière territoriale. C'est en cette qualité qu'étaient signés les concordats, comme conclus entre deux puissances souveraines. C'est en cette qualité que nonces et légats étaient revêtus des prérogatives diplomatiques. La permanence des droits internationaux représentait donc, dans le droit international, le maintien d'une souveraineté extra territoriale, complètement différente de l'idée qu'on s'en faisait à l'époque de la souveraineté en général. Le droit international laïcisé ne pouvait l'expliquer que par une représentation d'intérêts groupés dans un but commun en vue d'une œuvre spirituelle à réaliser.

L'Empire britannique constitue un autre exemple d'une formation politique non étatique. C'est par ce caractère qu'il intéresse le droit international. Les dominions se gouvernent eux-mêmes. La situation du gouverneur est sensiblement analogue à celle du chef d'Etat parlementaire. Quel est donc le lien de cohésion unissant les divers dominions entre eux, puisqu'ils se gouvernent d'une manière autonome ? La question se pose d'autant plus évidemment que « pour être viable, un système d'Etats doit être lié par un lien moral ». Or le lien moral existe

ici incontestablement, et il a été en s'accroissant (1). Il ne résulte cependant point d'une savante architecture : celle-ci est purement empirique. L'Empire britannique comprend non seulement des dominions, mais encore des colonies, des possessions, et il s'est ajouté, depuis la guerre, des mandats. Ce qui est tout à fait remarquable, c'est la coexistence de deux autorités différentes sur chaque dominion, dont aucune ne relève de l'autre : le gouverneur ne relève que du Roi et du Parlement, il nomme les ministres, mais il ne peut agir qu'avec le consentement des ministres, qui, eux, ne dépendent que du Parlement local. Le droit de veto du gouverneur est pratiquement tombé en désuétude. En réalité il est certain, d'une part, que l'Empire ne rentre dans aucune des catégories consacrées par la doctrine, d'autre part, que la grandeur et la persistance de l'Empire britannique prouvent qu'il peut se produire, entre divers peuples du monde, ainsi que l'affirme Redslob, « une tension de volontés suffisamment forte et durable pour brider les tendances individualistes et engendrer une puissante action solidaire ». Or, c'est à la veille de l'apparition de la Société des Nations, à la conférence impériale de 1917, que se manifesta le plus clairement l'importance des conférences impériales, en tant qu'elles sont appelées à dégager le « sentiment commun » de l'Empire, et ce, au moment même où s'affirmait de la manière la plus éclatante l'autonomie des dominions (3), où cette autonomie était pour ainsi dire en puissance, puisque, en droit, elle n'était pas reconnue, où était même niée officiellement :

(1) REDSLOB, *Théorie de la Société des Nations*, pp. 278 ss.

(2) J.-J. CHEVALIER, *L'évolution de l'Empire britannique*.

(3) E. N. BAKER, *Le statut juridique des Dominions*, Rec. cours de La Haye, 1924, pp. 292 ss.

en 1912, Oppenheim, à cette époque l'autorité principale en cette matière, avait déclaré carrément que les dominions « n'ont aucune personnalité internationale ». Ainsi, tandis que les dominions luttaienent pour faire reconnaître leur personnalité internationale (ce qui devait d'ailleurs leur être accordé dès 1915) et alors que la doctrine anglaise leur déniait cette personnalité, l'Empire britannique tout entier prenait part à la guerre. L'exercice en commun de cette action ne peut donc se concevoir sans le concours d'une notion nouvelle du droit international : la volonté d'accomplir en commun une œuvre déterminée. L'Empire britannique présentait donc un véritable équilibre interne de volontés communes, au surplus complètement dépourvu de structure juridique d'ensemble.



Le mouvement pan-américain présentait, lui aussi, des caractères remarquables en droit international.

Sur son message du 2 décembre 1823, le Président Monroe condamnait toute tentative de colonisation des nations européennes sur le continent américain et proclamait la séparation absolue des systèmes politiques européens (notamment la Sainte-Alliance) et américain. C'est à l'abri de cette doctrine d'isolement continental que s'est développé le mouvement pan-américain. Ce dernier est dû, pour une large part, à l'initiative de Bolivar, qui déclarait, en 1824, dans la circulaire adressée à ses ministres, préparant la conférence de Panama de 1826 : « Il faut que [notre « société] soit une véritable société des Nations sœurs, qui, « bien que séparées pour le moment dans l'exercice de « leur souveraineté par l'enchaînement des événements

« humains, soit néanmoins unies. Il est indispensable que  
« vous fassiez ressortir sans cesse la nécessité de poser dès  
« maintenant les assises d'un corps amphictyonique, ou  
« assemblée des plénipotentiaires, chargé de donner essor  
« aux intérêts communs » (1). Le premier résultat fut  
d'ailleurs décevant, puisque le traité du 15 juillet 1826 ne  
devait pas être ratifié. Ce mouvement devait se développer  
très lentement. Le traité de Lima, du 8 février 1848, ne  
vaut que comme une consécration de la règle *uti possi-*  
*detis*. La conférence de Washington, de 1889, devait mar-  
quer le renouveau des tendances premières. Elle aboutit,  
outre les recommandations d'intérêt continental, à une  
limitation du problème général de l'arbitrage, en recom-  
dant l'élaboration ultérieure d'un traité général, étant  
toutefois stipulé que les questions touchant à l'indépen-  
dance des Etats ne seraient pas soumises à cette procédure.  
La deuxième conférence réunie à Mexico organisa l'Union  
**internationale américaine**, et, ne pouvant réussir à élaborer  
un traité général d'arbitrage, décida d'adhérer aux conven-  
tions de La Haye, de 1889. L'année suivante, cinq Etats  
latino-américains conclurent un traité d'arbitrage obliga-  
toire (Convention de Washington créant pour une durée  
de dix ans, sauf faculté de renouvellement la Cour de jus-  
tice Centre-Américaine). C'était une cour permanente et  
une juridiction réellement obligatoire pouvant statuer  
même par défaut (2). Sa compétence était exceptionnelle-  
ment étendue, elle comprenait les litiges non seulement  
des Etats entre eux, mais également les recours des sim-

(1) F. J. URRUTIA, *Le continent américain et le droit international*,  
p. 117.

(2) B. DE FRANQUEVILLE, *L'œuvre de la C.P.J.I.*

ples particuliers contre ces Etats. La Cour pouvait également, par une extension volontaire de sa compétence, préalablement acceptée par les parties, statuer sur les différends s'élevant entre les Etats membres de la Cour et un Etat tiers. Ses juges, au nombre de cinq, jouissaient de l'indépendance et des prérogatives diplomatiques. Cette tentative était sans doute prématurée. Venue à expiration en 1917, la convention ne fut pas renouvelée. Elle devait démontrer l'inutilité des « tentatives prématurées » (1). Deux grosses affaires, mettant en cause comme tiers le gouvernement des Etats-Unis, et dans lesquelles il se vit condamné en la personne du gouvernement du Nicaragua, son co-contractant, indisposèrent l'opinion. Le Nicaragua refusa de se soumettre à la sentence rendue. Elle ne fut pas appliquée. C'était la fin du système. Il ne devait être repris qu'en 1923.

Mais ces tentatives avaient permis de constater, en Amérique l'existence d'une tendance certaine à la coopération, et, de plus, la réalité d'une conscience inter-étatique. L'Amérique, pays neuf, devait sans doute être moins particulariste que les vieilles nations européennes qui se sont développées côte à côte. Toutefois, ce système du droit international américain poursuivait ses destins d'une manière complètement autonome, et avec une certaine fierté.

A la veille de la création de la Société des Nations, les aspirations américaines pouvaient se résumer ainsi :

« Etendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de  
« la justice et surtout le respect des traités.

« Créer les moyens d'éviter les conflits entre nations et

(1) URRUTIA, *op. cit.*, préface POLITIS, p. IX.

« fonder des institutions arbitrales ou judiciaires en vue  
« de les résoudre sans recours à la force.

« Humaniser les lois et coutumes de guerre par des  
« moyens plus efficaces que ceux qui avaient été prévus  
« à la deuxième conférence de La Haye.

« Favoriser la limitation universelle des armements  
« comme un des moyens de prévenir les guerres futures.

« Etablir et étendre à l'avenir les droits des pays neutres » (1).

Ce sont ces diverses tendances, empreintes de la certitude que le droit international doit être juste, que la souveraineté doit être tempérée, que l'Amérique allait essayer de réaliser dans la Société des Nations.

---

(1) ALVAREZ, *L'organisation internationale d'après le Traité de Versailles*, *Revue des Sciences politiques*, 1920.

DEUXIÈME PARTIE

**LES CONDITIONS DANS LESQUELLES  
FUT CRÉÉE  
LA SOCIÉTÉ DES NATIONS  
ET LES BUTS  
POURSUIVIS PAR SES FONDATEURS**

---

La Société des Nations n'est pas le premier projet de paix perpétuelle. On retient couramment comme ayant représenté cette idée et l'ayant développée Sully, l'abbé de Saint-Pierre et Kant, qui ont tous les trois proposé des projets de paix perpétuelle. Ils ne furent d'ailleurs pas les seuls : en cette matière, il n'est pas exagéré de dire que, de tous temps, l'utopie s'est donnée libre cours. Les conférences de La Haye, les essais de codification américaine sont autant de signes précurseurs. Ils ne furent pas vains. Ainsi que le fait remarquer M. Georges Scelle (1) : « tant d'efforts n'ont pas été faits en pure perte, et c'est à eux que l'esprit public et les gouvernants rattachent la chaîne ininterrompue de leurs espoirs ». Toutefois, s'il est permis de constater qu'il s'était formé, lors de l'explosion de la guerre mondiale un

(1) Georges SCELLE, *Le pacte des nations et sa liaison avec les traités de paix*.

ensemble de tendances et de doctrines qui visaient à la formation d'un fédéralisme international, ces doctrines et ces tendances n'avaient pu arriver qu'exceptionnellement, chez des personnalités isolées, à une synthèse et à une vue d'ensemble. « Il fallait le choc de la guerre pour provoquer cette cristallisation, et ce n'est qu'au cours même de la guerre, devant le crépuscule des dieux, dont était menacée la civilisation occidentale que se fixa, chez un nombre croissant de personnalités, la conviction de la nécessité d'une réforme fondamentale des rapports internationaux » (1). L'œuvre qui allait être entreprise n'était donc pas, cette fois, le résultat du travail d'une personnalité isolée. Elle se place dans une perspective historique, et sa création est véritablement le résultat du développement de la pensée internationale, de la coopération croissante entre nations, et de l'évidence de plus en plus manifeste de la nécessité de combler un vide résultant des retards de l'évolution politique sur celle des faits et des idées.

A cette œuvre, le Président Wilson devait attacher son nom.

Il est donc naturel de s'enquérir d'abord de ses conceptions personnelles. Elles se trouvent exprimées dans le discours qu'il prononça au banquet de clôture de la conférence de Washington de la « League to enforce Peace », en mai 1916, au moment où les Etats-Unis n'avaient pas encore abandonné leur neutralité : « Etre neutre dans la guerre, cela ne veut pas dire se désintéresser des problèmes de la paix. La leçon qu'il faut tirer... est que la paix doit désor-

(1) Cf. LANGE, *Préparation de la S. D. N. pendant la guerre*, publié dans « Les Origines et l'œuvre de la Société des Nations » sous la direction de P. MÜNCH.

mais dépendre d'une diplomatie nouvelle et plus saine... le monde doit être libéré de toute perturbation de la paix causée par une agression et par le dédain des droits des peuples et des nations » et il terminait par cette adjuration « que Dieu veuille que l'aube du jour soit proche où régneront l'action sincère et la paix garantie, la concorde et la coopération » (1).

Ces idées ne lui étaient pas absolument personnelles. Il y avait été amené sur l'influence de son collaborateur et ami le Colonel House (2). Alors que le Président des Etats-Unis semblait vouloir en inaugurant ses fonctions, se cantonner dans les questions intérieures et les réformes industrielles et sociales, le Colonel House cherchait à l'entraîner dans les sentiers de la politique internationale. Or, l'idée maîtresse du Colonel House était que cette intervention devait être non seulement utile aux Etats-Unis, mais constituer une véritable mission conciliatrice. Voici ce qu'il note dans ses papiers intimes le 23 janvier 1913 : « Martini a déjeuné avec nous. Je lui ai dit que je voudrais obtenir du Gouverneur Wilson l'autorisation d'établir une entente entre la Grande-Bretagne, notre pays et l'Allemagne, tout en restant dans les limites de la doctrine de Monroë ». Passant sur le plan de l'organisation plus générale des relations internationales, il relate ainsi, le 2 décembre 1913, une conversation qu'il vient d'avoir avec le secrétaire de Lord Grey « je lui ai dit qu'après cela (la mise en valeur des pays désertiques) je désirais amener une entente entre la France, l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis, dans le but de

(1) *Proceeding of the first annual Assembly of the League to enforce Peace*, pp. 159-164.

(2) *Papiers intimes du colonel House*, publiés par Ch. SEYMOUR, traduction M. Mayran et Lt-Cl de Foulongue, Paris, 1931.

réduire les armements militaires et navals ». Le 28 avril 1914, il aborde ce sujet directement avec le Président Wilson. « Je lui demandais encore une fois s'il désirait vraiment que j'aille en Allemagne maintenant. Wilson me répondit : « Le dessein que vous avez en tête est trop important pour le négliger ».

C'est dans ces conditions de fait, lui assurant une grande liberté, dans cet état d'esprit, lui assignant de grands buts, qu'il se mit en route pour entreprendre son extraordinaire mission. Ainsi que le rapporte M. Ch. Seymour, simple citoyen américain, il allait se présenter partout, sans autre titre que celui d'ami personnel du Président. Pour accomplir sa mission, il fallait posséder autant de courage que d'habileté diplomatique. Ces qualités, il les avait, mais n'ignorait pas les chances inégales qu'il avait contre lui. L'explosion de la guerre ne le surprit pas. De son passage à Berlin, il retirait cette impression : « il surviendra un jour un terrible cataclysme, et cela dans des temps très proches ».

Ces événements devaient en effet placer les Etats-Unis dans la nécessité d'intervenir, et après la victoire, de tenter de reconstruire le monde.

En partant de quels principes fut tentée cette reconstruction ?

Il ne semble pas, contrairement à ce que l'on serait tenté de supposer, que le Président Wilson ait tenté d'imposer à l'Europe une conception américaine du droit international. Ses idées sur la Société des Nations lui furent inspirées tout spécialement par le Colonel House, par deux voies différentes. D'une part, Wilson étudiait avec une attention toute particulière les lettres qu'échangeait son confident avec Sir Edward Grey, alors secrétaire britannique aux Affaires étran-

gères. Ce dernier insistait sur la nécessité quasi-absolue d'une organisation internationale à substituer à l'anarchie existant alors. « L'effet de ces lettres sur l'esprit de Wilson fut certainement décisif, car, lorsqu'au mois de mai 1916, le président se décida enfin à proclamer ouvertement son adhésion au principe de la Ligue des Nations, il demanda à House de lui fournir les matériaux extraits de cette correspondance (1).

D'autre part, le Colonel House soulignait à plaisir le « particularisme européen ».

Dans le message des quatorze points, Wilson devait déclarer, le 8 janvier 1918 : « Vous instituerez conformément à la quatrième des propositions qu'ont unanimement adoptées les grandes puissances alliées, une ligue des nations, qui sera une garantie suprême contre les nouveaux attentats au droit des gens ». Il n'a d'ailleurs pas l'ambition d'établir immédiatement une organisation parfaite et définitive. Le 22 mars 1918, il écrit au Colonel House : « Ma conviction personnelle est qu'on ne saurait établir d'emblée la constitution administrative de la Ligue. Elle doit être à même de croître et de se modifier. S'inspirant de ces directives, House envoya au Président, le 16 juillet 1918, son ébauche de ce qu'il appelait le « Covenant d'une Ligue des Nations » dont le préambule était ainsi conçu : « L'expérience a prouvé la « faillite de la civilisation internationale. La raison en est « que l'on n'a pas établi un système de lois devant lesquelles toutes les nations s'inclinent avec cette obéissance et « ce respect que les individus manifestent à l'égard de leurs « pays respectifs, et que, de plus, dans le domaine international, l'opinion publique a parfois sanctionné des

(1) *Papiers intimes*, vol. II, p. 330.

« actes immoraux. Aussi est-il dans l'intention des signa-  
« taires de ce covenant de former une ligue des nations  
« ayant pour objet de maintenir, dans le monde entier,  
« la paix, la sécurité, le progrès, et de bons gouvernements.  
« En conséquence l'on est convenu de ce qui suit »...

Si l'on analyse ce préambule, on y découvre un but immédiat : maintenir la paix, au moyen des conventions y énumérées. Et il est évident que ces conventions essayeront de remédier aux causes de la guerre, au nombre de trois : l'absence d'un système coordonné du droit international, le manque de respect des conventions internationales, les erreurs de l'opinion internationale. De ces premiers documents, il se dégage donc nécessairement cette conclusion que dans l'esprit des promoteurs de la Société des Nations, l'organisme à constituer doit être inter-étatique. Il ne doit pas être un ensemble de volontés individuelles : il doit être un, unique pour tous. En outre, il doit s'appuyer sur l'opinion publique, et sur un certain respect, dû à ses origines hautement morales. Enfin, il doit être en perpétuelle évolution, il doit être la synthèse de l'œuvre du droit international et être à même de se développer, ou plus exactement de se modifier suivant les circonstances du moment. Ce triple caractère devait s'affirmer et donner à la nouvelle institution son caractère spécialement dynamique.

Le caractère inter-étatique de la Société des Nations a certainement dominé toute la période préparatoire, jusqu'à l'instauration définitive de la Ligue. Cette conception s'était peu à peu développée dans l'esprit de Wilson. En mai 1919, parlant au banquet de l'Institut de Droit International, il déclare : « En un certain sens, l'œuvre de Loi nationale est  
« terminée, je veux dire que l'avenir du genre humain  
« dépend plus des rapports des nations les unes avec les

« autres, et de la fraternité commune, que du développement séparé et égoïste des législations nationales » (1). La Société des Nations issue de ces conceptions, doit donc se placer en dehors de ces intérêts nationaux égoïstes. Elle ne doit pas être une somme d'intérêts privés, mais au contraire le mode d'expression d'une communauté des nations. Elle sera donc l'organe par lequel l'idée du mieux-être international pourra faire progresser les relations inter-étatiques dans le sens idéal de la paix et de la justice.

Les délégués américains insistaient tout particulièrement sur la force de l'opinion publique, qui devait, d'après eux, assurer la puissance de la future organisation. Mais pour eux, l'opinion publique différait quelque peu de l'opinion de leurs gouvernants. De même que Wilson distinguait la cause de l'Allemagne de celle du Kaiser, de même la délégation américaine se méfiait quelque peu des touchantes manifestations d'unanimité des divers gouvernements européens. « Le monde entier était d'accord sans réserves, ou « du moins sans réserves exprimées, pour désirer qu'un « plan quelconque surgît du chaos de la guerre mondiale, « pour assurer la paix de l'avenir » (2). Si l'opinion publique est pour le Président Wilson, un puissant ressort, il ne saurait cependant être bon d'y faire appel que pour autant qu'elle représente un système moral. L'idée même de source quasi-religieuse du droit international, et aussi celle du respect nécessaire envers le bien et le vrai, est inclus dans le mot « covenant ». La langue française, en le

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, année 1919.

(2) *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-19*. Histoire de la conférence de la Paix par les délégués américains, article D. H. MILLER, p. 310.

traduisant par le mot « pacte » ne rend que fort mal cette idée. Les Etats-Unis considéraient leur intervention comme une œuvre hautement morale. Ils répudient le vieux principe de Gentilis *non omne quod licet honestum est* pour y substituer la nécessité absolue pour le droit d'être l'expression de la sanction du juste. On serait presque tenté de voir là un nouveau droit naturel. Pour eux, le droit ne saurait être la création arbitraire de l'Etat. Il doit s'appuyer sur une certaine morale. Wilson devait garder cette conception pendant la conférence de la Paix : « Si maintenant nous pouvons donner au droit international cette espèce de vitalité qu'il ne peut avoir que s'il est une expression réelle de nos jugements moraux, nous aurons complété en un sens, l'œuvre que cette guerre avait pour but de consacrer solennellement » (1). Le covenant est donc bien plus qu'un pacte, et plus même qu'une convention internationale. Il est véritablement un acte de la vie du droit des gens, un acte de foi dans un monde nouveau. « Ce terme évoque une idée religieuse à cause du célèbre covenant conclu en Ecosse à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle pour défendre le presbytérianisme national contre l'anglicanisme et le papisme » (2).

Le caractère évolutif de l'organisme envisagé ne s'imposait que comme une conséquence naturelle de leur conception du droit international et du rôle de la Société des Nations. Il s'agit pour eux d'apprendre à l'Europe et au monde les voies qui mènent au Bien international. La Société des Nations sera cet instrument, mais en même temps elle sera la garantie du droit. Elle créera des con-

(1) Discours au banquet de l'Institut de Droit international, mai 1919.

(2) *Papiers intimes*, préface, note de M. Ch. SEYMOUR.

tacts nombreux et fréquents entre les hommes d'Etat. Elle sera un « système de réunions où les représentants des « divers pays [se rencontreront] face à face chaque fois « qu'ils auront une question importante à discuter. En « somme, tous les plans qu'on pouvait faire concernant la « future Société des Nations tendaient plus ou moins à réaliser ces réunions » (1).

Par ailleurs, la future société doit être un organisme juridique « qu'il s'agisse de la Société des Nations ou de ligue « des Nations, l'institution que l'on veut établir pour « garantir la permanence de la paix n'est, dans l'esprit de « ses auteurs, et ne saurait être qu'une institution juridique « que, créée selon les principes du droit, et disposant d'organes juridiques pour faire, dire et appliquer le « droit » (2).

C'est par cette possibilité (voulue à l'origine) de créer du droit de façon permanente, que la nouvelle organisation devait se distinguer de tout ce qui avait été précédemment tenté. Alors que les traités-lois, auxquels l'Amérique n'avait donné qu'une adhésion de principe, étaient la constatation de règles préexistantes, dans l'esprit de ses fondateurs, la Société des Nations créera le droit. Ce principe était en contradiction absolue avec le droit international de l'Europe, tout particulièrement avec le principe de la souveraineté. Comment supposer en effet que puisse subsister pour les Etats la possibilité de n'être soumis qu'aux règles voulues et acceptées, en face de l'obligation de respecter un droit international créé en dehors parfois de leur participa-

(1) M. H. MILLER, *op. cit.*, p. 311.

(2) SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, p. 72.

tion ? Cette question a donné lieu, depuis lors, à de nombreuses controverses. En fait, il est certain que si la Commission de Crillon adopta ce principe, ce fut avec un nombre important de restrictions mentales.

---

## TROISIÈME PARTIE

# LA NATURE JURIDIQUE DU COVENANT AU MOMENT DE SA SIGNATURE

---

La Société des Nations, telle que l'avaient conçue ses promoteurs, devait donc être une organisation incontestablement animée d'un dynamisme propre. Quelle était la nature juridique de leur création ?

Il faut certainement écarter la notion d'un simple contrat. Le contrat, en effet, s'analyse essentiellement en un échange de prestations réciproques, obligatoires pour chacune des parties parce que l'accord des volontés en est l'élément fondamental. Le fait que ces prestations doivent se perpétuer pendant un certain temps (contrat de louage de services, de locations, etc.) ou pendant un temps indéterminé (mandat révocable *ad nutum*) ne change pas la nature foncière de l'intention des parties, qui veulent savoir exactement l'ampleur de leurs engagements, et estiment, à juste titre, qu'il ne saurait y être apporté de modifications sans leur consentement. Tout au contraire, la Société des Nations est orientée vers l'avenir. C'eût donc été la frapper de la stérilité la plus certaine qu'en faire un simple contrat : il eût été infiniment plus simple de ne jamais l'in-

corporer au traité de Versailles, et d'ajouter ou de sous-entendre la clause « *rebus sic stantibus* ».

Plutôt que de chercher à ramener la Société des Nations au type contractuel pur, ne peut-on l'assimiler à un traité-loi ? Deux raisons font écarter cette idée : Le traité-loi peut consacrer des règles juridiques, mais il n'érige pas son assemblée en organisme permanent du droit international. Il pose, sanctionne ou reconnaît des règles de droit. Mais la règle subsiste ensuite indépendamment de toute assemblée permanente ou semi-permanente. En outre, Wilson et ses collaborateurs voulaient certainement s'écarter des règles traditionnelles, les tenant pour insuffisantes, sinon nuisibles. L'union elle-même ne semble pas s'appliquer à la vitalité voulue de la création de la Société des Nations. Son objet est généralement très limité, et, au surplus, bon nombre de ces unions devaient être absorbées par les organes de Genève, devenir de simples rouages d'une vaste organisation, les englobant toutes dans un esprit nouveau.

Il semble donc qu'on doit se rapprocher des théories du droit public, et plus exactement de la théorie institutionnelle de l'Etat. « Le droit de tout Etat a comme sujets, à la fois des individus et des institutions, et il n'y a aucune raison pour que le droit international ne devienne pas, s'il ne l'est déjà, un droit dont les sujets seraient indifféremment les Etats ou d'autres institutions telle que la S. D. N., le B. I. T. » (1).

Le problème est donc posé : la Société des Nations, est-elle, à raison de sa nature juridique, une institution ? Pour répondre à la question, il faut, en premier lieu, défi-

(1) J.-L. BRIERLY, *Le fondement du caractère obligatoire du droit international*, Rec. Cours La Haye, année 1929, 1.590.

nir l'institution, et, en second lieu, voir si cette définition s'applique à la structure de la Société des Nations.

## I. — LA THÉORIE DE L'INSTITUTION

Il n'est pas possible de se pencher sur la théorie de l'institution sans associer à cette doctrine l'œuvre du doyen Hauriou, et particulièrement cette phrase si souvent citée : « L'Institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social. Pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ». Autour de cette phrase classique, les discussions se sont élevées, passionnées. Pour les uns, disciples de Duguit et de l'école du positivisme juridique, il est impossible de concevoir une théorie juridique construite sur cette représentation d'une idée en marche, non pas qu'ils la tiennent pour fausse métaphysiquement, puisque, en tant que juristes positivistes, ils refusent d'aller rejoindre l'au-delà du Droit, mais parceque, non exprimée légalement, elle est une idée du droit, non un fait. D'où une conception radicalement différente de notion de droit, objectif dans un cas, subjectif dans l'autre. La conception institutionnelle est donc forcée (et elle ne s'en défend pas) de s'appuyer sur la philosophie du droit. Elle est la répercussion, dans le domaine des idées juridiques, d'un mouvement philosophique beaucoup plus vaste, identifiable avec la doctrine bergsonnienne, en tant que cette dernière oppose le mécanisme à l'organisme, le temps à la durée, le statique au dynamique.

Une influence de la philosophie moderne sur un mouvement des idées juridiques est incontestable, et ne semble pas, d'ailleurs, avoir été contestée. Elle permet de faire la

distinction entre deux séries de systèmes qui ont servi à critiquer la théorie de l'institution. D'une part, le positivisme juridique subsiste et compte encore d'éminents représentants. D'autre part, certains penseurs, s'inspirant des conceptions philosophiques de l'Ecole de Louvain, limitent les applications de la théorie institutionnelle dans la mesure même où le renouveau de la doctrine thomiste accepte et renforce certaines parties des théories de Bergson, mais en élimine d'autres. La discussion sur ce point est d'autant plus délicate qu'il est incontestable que, dans le dernier état de la pensée de Hauriou, on retrouve des traces très nettes des doctrines thomistes. Or, bien que ces doctrines de la dernière heure semblent être des déviations de l'idée primitive, les principaux auteurs qui ont repris et approfondi la théorie d'Hauriou la donnent précisément comme étant une « restauration du thomisme dans la philosophie du droit » (1). Faut-il en déduire que cette interprétation thomiste, qui donne une signification assez nouvelle à l'ensemble des conclusions originaires de Hauriou, est une conséquence normale des prémisses sur lesquelles repose la théorie ? Faut-il penser au contraire qu'il n'y a là qu'une interprétation philosophique nouvelle d'un même principe, entrevu sous l'angle d'une conception métaphysique différente ? Il serait nécessaire, pour trancher le débat d'examiner les divergences entre thomisme et bergsonnisme, voir si l'un peut conduire à l'autre, et par quels raisonnements s'opère en fait ce changement. On doit en tous cas reconnaître dans la doctrine d'Hauriou une réaction très nette contre le positivisme juridique, de même

(1) Georges RENARD, *La théorie de l'institution*, p. XIII.

que bergsonisme et thomisme (ou plutôt néo-thomisme) sont des réactions contre le positivisme philosophique.

Quel est donc le contenu de cette doctrine de « réaction » ? Il faut reprendre la définition de Hauriou dans son ensemble : « Une institution est une idée d'œuvre ou « d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un « milieu social ; pour la réalisation de cette idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les « organes du pouvoir et réglées par des procédures... Les « Eléments de toute institution corporative sont au nombre « de trois : 1° l'idée d'œuvre à réaliser dans un groupe « social ; 2° le pouvoir organisé mis au service de cette « idée pour sa réalisation ; 3° les manifestations de communion qui se produisent dans le groupe au sujet de « l'idée et de sa réalisation... L'élément le plus important « de toute institution est l'idée de l'œuvre à réaliser dans « un groupement social, ou au profit de ce groupement » (1).

On peut donc en déduire que l'institution est un « être », et qu'il y a vraisemblablement diverses sortes d'institutions, tout comme il y a diverses modes de l'être — et surtout divers degrés. Entre ce qui est et ce qui n'est pas, il y a ce qui se forme et ce qui devient. Les institutions, arrivées à un certain degré de réalité, de perfectionnement, produisent des conséquences tangibles, extérieures, patrimoniales et juridiques par l'engendrement des règles du groupe des sujets de droit : elles intéressent donc l'ordre juridique. Avant qu'elles ne soient arrivées à ce degré de perfectionnement, elles intéressent plus le mouvement des

(1) HAURIOU, *La théorie de l'institution et de la fondation, Les cahiers de la nouvelle journée*, 1925, p. 10.

idées que le droit. Leur personnalité n'est pas assez accusée pour qu'il soit utile de leur donner ce cadre, cette ossature que constituent les procédures juridiques, se moulant sur leur finalité, facilitant le développement de leur activité tout en évitant qu'elle ne dévie.

Partant de cette définition en quelque sorte extérieure de l'institution, et avant d'en rechercher les conséquences, il faut s'inquiéter de savoir quelles sont les idées fondamentales de la philosophie du droit sur lesquelles elle s'appuie. Cette étude des bases de la théorie permettra, en précisant les besoins auxquels elle entend répondre, de dégager les caractères que l'on rencontre dans toute institution. De plus, en précisant que l'institution appartient originairement au droit public, il sera utile de rechercher les caractères spécifiques revêtus par elle, dans le cadre du droit administratif, quant à sa formation, au recrutement de ses organes, à leur fonctionnement, car les caractères qu'elle présente à l'intérieur de l'Etat doivent vraisemblablement se retrouver dans la Société des Etats.

Une de ces idées qu'il faut certainement considérer comme fondamentale est la représentation que l'auteur se faisait du rôle du droit. « Le problème fondamental du « droit... est la transformation de l'état de fait en état de « droit » (1). Le juriste doit donc se préoccuper de rechercher comment et par quels organes s'opère cette transformation, quel en sera l'instrument. Pour Hauriou, c'est l'idée objective, réelle et existante en soi de l'œuvre à accomplir, de ce qu'il nomme parfois « l'entreprise ». Cette idée pénètre dans ce milieu social, et par cette pénétration s'opère la transformation. « Ici les idées se matérialisent et

(1) HAURIOU, *Précis de droit administratif*, éd. 1907, p. II,

« s'incorporent jusqu'à devenir des éléments du monde « extérieur » (1). En d'autres termes, l'idée, en pénétrant dans un milieu social, organise les divers éléments qui le composent, elle devient elle-même une réalité qui se trouve à la base de l'organisation. Parce que cette idée est devenue dynamique par définition, elle s'oppose à un normativisme purement statique. Cette idée devenue un fait social, c'est l'institution, qui apparaît comme une source de droit, s'opposant par là à la règle du droit qui est son produit.

Dans ce milieu social, les membres du groupe s'unissent, « communient » dans l'idée. C'est précisément cette communion qui détermine les limites du groupe et constitue la raison de leur solidarité. L'ensemble des membres du groupe ne constitue donc pas une totalité externe, une puissance dominatrice. L'extériorisation conduirait au contraire à l'immobilisation et à l'arrêt du mouvement créateur (2). C'est ce groupe de communion institutionnelle qui sera, en même temps que le siège de l'institution, la source de sa puissance et de son rayonnement externe, par les équilibres objectifs qui s'établiront entre ses membres. C'est en lui également que se produiront les procédures objectives qui deviendront les règles statutaires de son organisation. La théorie de l'institution aboutit donc bien à la création d'un corps constructif du droit.



Une autre idée fondamentale d'Haurion est celle de la « réalité » (3) des personnes morales. Cette réalité ne

(1) J.-T. DELOS, *La société internationale et les principes du droit public*, 1929, pp. 81-84.

(2) G. GURVITCH, *Les idées maîtresses de Maurice Hauriou*, Rec. de Philosophie du droit, 1931, p. 113.

(3) G. GURVITCH, *L'idée du droit social*, 1932, pp. 651 ss.

découle pas d'une volonté subjective, qui conduirait soit à une autocréation impossible à justifier, soit à une concession de l'Etat, personne morale préexistante : les personnes morales naissent dans un milieu social déterminé, celui dans lequel elles évolueront et prospéreront, sans pour cela absorber ce milieu social. La personnalité juridique n'est donc pas l'être moral lui-même. Elle le présuppose, et il en est le *substratum*. Pour le déceler il faut aller au delà de l'apparence externe et remonter jusqu'à l'ordre de choses réelles, l'individualité objective, qui persiste au-dessous de la personnalité subjective. C'est ainsi que dans l'Etat, on suppose la Nation. L'Etat n'est que la figure juridique de la Nation. C'est lui qui a la personnalité morale. Cela est si vrai qu'il peut y avoir entre l'Etat et la Nation des divergences de vues, une certaine distorsion de rapports qui aboutit à des conflits latents ou aigus. L'originalité de l'institution est de créer une procédure qui puisse donner une solution juridique à ces conflits. Il arrive même que l'individualité objective n'aboutisse pas à la personnalité collective. Le groupe n'en produira pas moins des effets juridiques, bien que n'étant pas reconnu comme sujet du droit. C'est bien dans ce sens large que Hauriou entendait l'expression « individualité objective », lorsqu'il écrivait : « L'individualité objective est une individualité qui est « juridique sans cependant constituer un sujet. Sous cette « forme, la conception choque toutes les idées reçues du « droit civil. Il faut un effort violent de réflexion pour ne « pas le déclarer immédiatement absurde » (1).

Il résulte donc de cette conception que la personnalité juridique n'est qu'un procédé de relation avec autrui

(1) *Principes de droit public*, 11<sup>e</sup> éd., p. 93.

qui laisse subsister sans se confondre ou s'identifier avec elle, la réalité ; la nature intime de l'institution apparaît comme une communauté complexe et inorganisée, issue d'un jaillissement du milieu social. La personnification n'est qu'un phénomène secondaire, ultérieur. Le phénomène fondamental, c'est la communion dans une idée, communion qui détermine les limites du groupe constituant la véritable réalité. Lorsque cette communion, primitivement inconsciente, est devenue consciente, le groupe est formé, et la persistance de cette communion est le phénomène institutionnel. La personnification apparaît lorsque l'idée objective, dans laquelle se retrouvent les membres du groupe, passe à l'état subjectif dans les consciences individuelles des membres du groupe. Ce sentiment conscient et subjectif construit la personnalité juridique sur les bases objectives. La collaboration persistante impliquée par ce processus suppose l'égalité entre les membres de l'institution. La totalité des membres est donc par nature anti-hiérarchique et organisatrice.

C'est précisément par ce dernier caractère que l'individualité objective de toute institution se différencie de l'organisation institutionnelle qui lui est superposée et lui est postérieure. Cet ordre chronologique suppose, sous l'organisation externe, une communauté primaire sous-jacente vivante, dont les manifestations de dynamisme n'apparaissent qu'à travers les superstructures secondaires. Pour établir un lien entre toutes les manifestations de l'institution, il faut s'en référer non seulement au but, qui appartient à l'organisation superposée à la communauté primaire, mais à l'idée directrice d'œuvre à réaliser. Cette distinction entre le but et l'idée est évidente. L'idée, phénomène fondamental et dynamique, se différencie du but, qui est la conception

intellectuelle et finaliste de l'idée. Cette différence posée, il n'est pas impossible de les comprendre l'un et l'autre sous la dénomination de bien commun, mais à condition de donner à cette expression sa double signification. L'idée est la raison d'être du but, c'est celui-ci qui dépend de celle-là, tout comme l'organisme juridique puise sa raison d'être dans la communauté inorganisée. Du conflit, de la différence entre le but et l'idée, de leur tendance à se ramener l'un à l'autre résulte la vie de l'institution, reflétant l'attirance dominatrice de l'idée sur le but.



Cette vue de la théorie de l'institution permet de préciser les besoins auxquels elle répond, de préciser sa place au sein des réalités juridiques.

Avant la théorie institutionnelle, il fallait considérer que l'état naturel de l'homme, sa situation juridique normale était une liberté totale limitée par la loi. Et il était certes malaisé de trouver une raison valable de la force obligatoire de la règle de droit, ailleurs que dans la volonté individuelle. Le contrat est le mode normal de limitation privée de cette liberté : deux personnes, également libres, ne peuvent contracter que par une limitation volontaire de leurs pouvoirs juridiques. Mais, même après cette acceptation d'une limite de la liberté, la volonté peut être de ne plus être liée : c'est la rupture du contrat, le retrait de l'association, qui ne peut plus imposer aucune procédure de retrait dès lors que la volonté, base du contrat, est de ne plus être aucunement liée. De même, dans le contrat de société, il n'y a aucune raison de supposer que la volonté de plusieurs puisse l'emporter sur la volonté de quelques-

uns. D'où la théorie de Rousseau : « j'ai voulu dire non, j'ai dit non, mais en fait, la majorité ayant été d'un avis différent, j'ai commis une erreur d'interprétation des données de ma conscience » et qu'il exprime d'ailleurs ainsi : « Quand l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve pas autre chose sinon que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas ». C'est une consolation pour la minorité, mais c'est aussi un sophisme.

Pour réagir contre les conséquences de cette théorie, aussi inapplicable que gênante, il fallut remonter à la source et proclamer, comme le fait la théorie institutionnelle, que l'état naturel de l'homme, c'est la société, non l'isolement. Par suite, ces liens juridiques ne seront pas des renonciations à une hypothétique liberté. Ils seront au contraire l'expression de la solidarité humaine, et, par suite, la représentation d'un état de choses naturel. Aussi sera-t-il possible de construire une théorie juridique à la mesure de la réalité humaine. Le lien social sera de nature institutionnelle.

Telle est l'institution, vu sous l'angle des besoins auxquels elle entend répondre. Organisme animé d'un dynamisme propre, il faut examiner comment elle vit, c'est-à-dire comment elle se recrute et quels sont les rapports qu'elle a avec ses propres composants.

L'institution existante contient en elle-même son recrutement à venir, qui s'opère par l'avènement à la vie juridique subjective des êtres qu'elle embrasse. Tel est le cas de l'enfant dans la famille légitime, de l'enfant, qui est, du fait de sa naissance, intégré dans l'institution familiale. L'enfant né de rapports de concubinage n'entre pas, pour sa part, dans les familles auxquelles appartiennent ses

auteurs. Il n'en fera partie qu'après la procédure de reconnaissance. Dans les cas où l'incorporation dans l'institution ne s'opère pas *ipso facto*, il faut qu'il y ait adhésion. L'adhésion n'est pas un contrat, elle est un acte juridique unilatéral, une « volonté de continuer une procédure institutionnelle commencée; et de continuer à vivre ensemble » (1). La suite normale de l'adhésion, c'est l'incorporation. Le recrutement de l'institution est donc assuré, soit par voie de réquisition, soit par voie d'adhésion au fait. La réquisition ne peut s'exercer que sur les membres se trouvant dans une situation légale et réglementaire, lorsque l'individualité considérée possède le statut. La nécessité de l'existence de ce statut est un fait, aussi bien pour l'individu qui veut adhérer que pour l'institution qui veut se l'incorporer. La nécessité de la situation légale et réglementaire est donc la source d'une procédure externe de l'association, procédure par laquelle le statut est obtenu, y compris, parfois (mais pas nécessairement) l'expression de la volonté de collaborer.

Lorsque le groupe est formé, on assiste à un double phénomène de transcendance. D'une part, la communauté est supérieure à ses membres : l'administration peut décider unilatéralement un changement dans la situation de ses fonctionnaires : ceux-ci n'ont pas un droit acquis au maintien de la situation existant à leur profit au moment de leur entrée dans les cadres qu'elle compose. Cette absence de droit est inexplicable par la théorie contractuelle. Les membres ont par contre la faculté de quitter l'institution. Mais de même qu'ils ne pouvaient y entrer qu'en respectant les procédures objectives établies, ils ne peuvent

(1) HAURIOU, *Précis de droit public*, p. 138.

en sortir qu'en se conformant aux règles antérieurement posées. Ce faisant, ils se conforment nécessairement aux règles de l'institution. Celle-ci est une volonté commune de collaborer : où la volonté cesse d'exister, le lieu institutionnel doit disparaître. Ce qui ne serait pas conforme aux règles institutionnelles, ce serait au contraire la situation d'un membre n'ayant plus la volonté de collaborer, et persistant à rentrer dans le groupe.

Les membres ont d'une part, en dehors de ce droit de retrait, un droit propre d'exiger que l'institution poursuive le but en vue duquel elle a été créée (1). « Les actes « des pouvoirs sociaux ne créent le droit que s'ils sont raisonnables, ordonnés en vue du bien commun ». Or ce droit de contrôle de la partie sur le tout, dans l'institution, a la même base que le droit de retrait. Les membres de l'institution n'ont pas abandonné toute leur personnalité en entrant dans l'institution, il gardent, extérieurement à la partie mise en commun dans l'« intimité institutionnelle » leurs droits, et notamment celui d'exiger que l'institution n'augmente pas son emprise sur eux malgré leur propre volonté. D'où le droit de contrôle quant à la direction de l'institution, et aussi quant à son extension. C'est donc à la fois l'avenir qualitatif et l'avenir quantitatif de l'institution qui se trouve soumis à la transcendance du groupe organisé. Par là la théorie de l'institution protège la personnalité humaine contre l'emprise toute puissante de l'Etat.

(1) E. GAILLARD, *La société anonyme de demain*, p. 44.

## II. — LE CARACTERE INSTITUTIONNEL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Société des Nations est-elle une « institution » ? En présente-t-elle la nature intime et les caractères externes ? Telle est, après la définition de l'institution, la deuxième question qui se pose.

Avant d'en chercher la solution, un problème liminaire doit-être résolu : la théorie de l'institution peut-elle s'appliquer au droit international ?

De nombreux auteurs se prononcent pour l'affirmative, et, en premier lieu, les théoriciens de l'institution. C'est M. Georges Renard qui écrit : « Je me demande si le droit international n'est pas le terrain d'élection de la doctrine institutionnelle » (1). Le droit international a en effet pour sujets les Etats, Etats qui sont, par une loi de nécessité, solidaires dans leurs destins au sein d'une même communauté. Ce fait de la solidarité est absolument étranger à toute volonté de faire ou de ne pas faire partie de la communauté. Il s'impose sans aucune discussion possible, par le seul fait de la réalité. Le droit international, qui aura pour mission de créer des règles techniques transformant cet état de fait en état de droit est donc, par sa nature même « non pas un chapitre du droit des obligations, mais un chapitre du droit constitutionnel » (2). Dans cette conception, « la règle juridique est la nature qui fixe les rapports de la partie au tout et du tout aux parties, et des parties entre elles par rapport au tout » cette règle aura bien entendu un caractère obligatoire, parce qu'elle justifie son

(1) G. RENARD, *L'Institution*, p. 199.

(2) G. RENARD, *op. cit.*, p. 187.

existence par celle de la réalité de la communauté internationale. Or les faits de solidarité internationale révèlent à chaque Etat qu'il est assujetti à un ordre juridique dont il dépend (1), parce que cet ordre juridique est la traduction technique de règles se justifiant à la fois par leur justice et leur nécessité. Ce double caractère de toute norme de droit, être juste, être nécessaire, permet de la rattacher au fait de communauté, fait réel et ressenti : elle est donc la justification du caractère obligatoire du droit international.

Il semble donc possible et, même nécessaire, d'appliquer les doctrines institutionnelles au droit international, parce que « l'ordre juridique international a pour fondement « un ordre de justice naturelle, que le droit international « positif cherche à revêtir de ses formes techniques, pratiques et autoritaires. Mais cet ordre de justice naturelle est « un ordre de justice sociétaire, et non point de justice « interindividuelle. Cet ordre social intègre la justice individuelle. Le droit international est à fondement objectif, « et de nature-institutionnelle » (2).

De l'avis même des auteurs qui ont développé la théorie de l'institution, il est possible de la retrouver à la base du droit international. La Société des Nations, telle qu'en fait elle existe, répond-elle à la notion institutionnelle ?

En premier lieu, y a-t-il dans la Société des Nations une « idée d'œuvre où d'entreprise à réaliser » ? Dans la première conception wilsonnienne, ce n'est pas absolument certain. L'idée centrale du président était une garantie posi-

(1) G. L. BRIERLY, *Le fondement du caractère obligatoire du droit international*, La Haye, p. 516.

(2) J.-T. DELOS, *La Société Internationale et les Principes du droit public*, sommaire du chapitre III.

tive et solidaire de l'indépendance et du territoire (1). Mais cette notion devait se modifier par la suite. Le problème devenait de plus en plus vaste, et Wilson ne tardait pas à entrevoir la nécessité d'organiser la société internationale : la Société des Nations devait être cet instrument. C'est par elle, et par elle seule que « serait » fondé le droit international (2). Mais ici, la distinction entre le but et l'idée, partie intégrante de la théorie institutionnelle, s'ajoute déjà à cette première preuve de l'existence d'une idée d'entreprise à réaliser. A l'idée première de créer le droit s'ajoute celle d'assurer la paix. Le règlement harmonieux des difficultés internationales est un idéal, qui, s'il est atteint, contribue au bien commun. Mais la seule absence de conflits armés n'apporte pas nécessairement une contribution au bien commun. L'absence de guerre peut résulter de l'impossibilité matérielle, pour un Etat, de l'entreprendre ou de la soutenir. Il sera alors opprimé en vertu d'un traité. En pareil cas, les relations demeurent pacifiques : elles ne sont cependant pas conformes à l'équité. Par ailleurs, la paix constitue un état un et indivisible. La guerre est un fait qui s'impose même aux Etats qu'elle ne concerne pas, à raison de leurs relations avec les belligérants. Toute fourniture d'armes, de vivres, de subsistance, contribue, pour une part, à alimenter la guerre, pour autant que celle-ci s'analyse en une destruction de richesses matérielles. D'où le caractère nécessairement universaliste de la plupart des problèmes internationaux. Le but immédiat rend compte directement du caractère universaliste de

(1) G. SCHELLE, *Le Développement de la Conception Wilsonnienne*, art. dans *Münch*, *op. cit.*

(2) A.-A. FLEICHER, *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 115.

la Société des Nations, alors que l'idée ne le postule pas, et que, historiquement, la communauté instituée par la Société des Nations ne comprenne qu'un nombre fixe et restreint d'Etats. Ce n'est donc que par l'influence du but sur l'idée que s'applique la tendance universaliste de la Société des Nations et cette tendance est devenue une partie intégrante de l'idée-mère de l'institution.

C'est ce qu'expriment et ce que signifient les articles 17 et 22 du pacte.

L'article 17 s'exprime ainsi :

« En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres, aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. »

Par cet article, la société « ayant pour rôle principal de maintenir la paix dans le monde » (1), « s'attribue le droit, ou plutôt la charge » (2) d'intervenir dans un différend qui ne le concerne pas, qui ne saurait le concerner logiquement à moins d'admettre, ainsi que l'enseigne une conception institutionnelle de la Société des Nations, qu'elle est bien la superstructure construite au-dessus d'une réalité primitive, réalité qui est le groupe des nations communiant dans une même idée.

Cette première pierre de l'architecture de la Société des Nations porte donc une marque purement institutionnelle. Elle n'est pas restée théorique, ou a vu pour l'article 17 notamment dans le différend entre la Finlande et la Russie

(1) J. RAY, *Commentaire du pacte de la S. D. N.*, p. 537. Cf. également *J. O.*, 1920, p. 151, réponse de la S. D. N. à l'U. R. S. S.

(2) G. RENARD, *op. cit.*, p. 193.

au sujet de la Carelie Orientale (affaire que la Russie devait d'ailleurs déclarer comme étant purement intérieure).

L'article 22 déclare :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des pays qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

L'intention première des rédacteurs de cet article avait été de déterminer les règles de droit à appliquer aux régimes coloniaux (1), sous l'influence, principalement du projet Smuts. Le Conseil reçoit les rapports des mandataires. Il admet également que des pétitions lui soient adressées (2). Quelle autorité pourrait être reconnue au Conseil s'il n'agissait en tant qu'organisme chargé de veiller à l'application de certains principes énoncés dans le pacte de la Société des Nations. Ces règles, devenues ainsi obligatoires pour les mandataires, ne sont que la traduction sur le plan externe des idées qui animent la Société des Nations de l'intérieur. Elles confirment donc son existence. Il n'était pas vain qu'elle ait été solennellement proclamée par les fondateurs de la nouvelle institution.

Il n'est pas douteux que le second élément de l'institution, le groupe qui communie dans une idée, se trouve également dans la Société des Nations. Cette question est explicitement résolue par les diverses déclarations de la conférence dite « conférence Crillon », où le désir d'organiser le monde sur un mode nouveau, autour de l'idée de

(1) J. RAY, *op. cit.*, p. 601.

(2) J. O., 1923, p. 200.

paix durable, se manifeste à maintes reprises. Mais il faut rechercher quels sont exactement les membres de ce groupe. Se compose-t-il des Etats membres, ou des individus ? Il faut procéder par voie d'analogie. Lorsqu'un groupe s'institue autour d'une idée, en vue de parvenir à la réalisation d'un certain but, ses membres mettent en commun une certaine part de leur activité, ils unissent par un lien objectif certaines parties de leurs personnalités. Mais ce lien ne peut se concevoir qu'autant qu'il suppose à sa base des désirs individuels. L'unité du groupe ne disparaît donc pas du fait même de l'apparition du phénomène de communion dans l'idée. Mais chacune de ces unités de base subsiste individuellement modifiée. Elles ont cessé d'être isolées. Elles sont devenues une unité réelle, Toutefois, la personnalité réelle créée n'englobe pas la personnalité entière de chacun des membres du groupe, car chacun des membres, pris à part, a d'autres désirs et d'autres buts que l'accomplissement du but commun. Partant de ces principes, la question posée n'aboutit pas à un dilemme formel, le choix n'est pas à faire entre deux formules du droit international, l'une considérant que seuls les Etats sont unis dans l'institution, l'autre que l'individu est l'élément fondamental de la société internationale. L'Etat est sans doute l'unité la plus généralement envisagée du droit international, mais il n'est pas la seule entité à laquelle les règles du droit s'imposent parce qu'il ne convient pas de séparer l'Etat des individus qui le composent (1). L'Etat n'est sujet du droit international qu'autant qu'il est la forme extérieure, la superstructure juridique des groupements nationaux qui en sont le *substratum*.

(1) J.-L. BRIERLY, *op. cit.*, p. 525.

Or l'individu a beaucoup d'autres intérêts que ses intérêts nationaux. Il a ses intérêts religieux et intellectuels, et ceux-ci aboutissent à la création d'Eglises et de sociétés de pensée trans-nationales. Il a ses intérêts de classes, qui sont à la base des cartels internationaux, des internationales ouvrières, du bureau international du travail. Le groupe institué par la Société des Nations, s'appuyant sur l'unité nationale superposée à l'Etat, n'est donc pas le seul groupe international, mais, de l'origine même de la Société des Nations, il découle que le groupe institué comprend essentiellement les nations sous jacentes de l'Etat. Il semble donc possible d'envisager un certain parallélisme entre le droit interne de l'Etat et le droit international de la Société des Nations. De même que l'Etat est superposé à la communauté des individus en tant qu'ils ont des intérêts de nation, la Société des Nations est la superposition d'une forme juridique ayant pour base l'Etat, à une communauté humaine ayant pour base les nations mettant en commun leur besoin de solidarité, c'est-à-dire leurs intérêts sociaux extérieurs.

Pour que le groupe ainsi institué et défini par son union dans l'idée soit organisé, il faut que ses organes soient différenciés. C'est ce que représente parfaitement la différenciation entre l'assemblée et le conseil. Cette question pose celle de leurs rapports réciproques : si le Conseil est entièrement subordonné à l'assemblée, il n'est pas vraiment une partie d'organisation, mais plutôt une simple émanation de l'assemblée.

Le rôle du Conseil est sans analogie possible avec celui joué par le gouvernement vis-à-vis du pouvoir législatif. Le Conseil n'est aucunement responsable devant l'assemblée. Celle-ci entend son rapport, elle ne peut le destituer.

Tout au plus peut-elle, dans certains cas, procéder à la réélection des membres non permanents. Ce n'est pas non plus un système analogue à celui des rapports entre les deux chambres d'un même pouvoir législatif, puisqu'il n'y a pas toujours besoin de deux décisions conformes pour qu'une résolution unique soit obligatoire. Le Conseil comme l'assemblée sont également compétents pour « connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la société, ou affectant la paix du monde (Art. III, al. 3, art. IV, al. 4). La superposition des compétences n'est cependant qu'apparente, car dans le cas où ce sont des décisions qui sont prises, et non de simples vœux qui sont émis, l'organe compétent est généralement nettement déterminé, sans qu'il y ait là un plan général. Pour le Conseil, c'est notamment (Annexe à l'art. 50 du traité de Versailles), la protection des minorités, le territoire de la Sarre, Dantzig. On considère très généralement que « lorsqu'un des organes de la Société aura connu « d'une question rentrant dans la sphère d'activité commune, il n'est pas opportun que l'autre organe prenne « des mesures, d'une façon indépendante, au sujet de cette « question » (1).

Il se produit donc, à l'intérieur même de la Société des Nations, une véritable séparation des compétences. Or, ceci confirme indirectement la nature du lien qui unit entre eux les différents membres du groupement. En effet, si le lien est vraiment institutionnel, le fonctionnement doit l'être également. Il n'en serait pas ainsi si au-dessus du groupe inorganisé ne se plaçait pas une autorité ayant pouvoir d'agir en vertu non pas de règles externes au

(1) Rapport Balfour, I<sup>re</sup> ass. C. I., pp. 93 et s.

groupe, notamment d'une volonté majoritaire, mais en vertu d'une décision propre du groupe de base qui a voulu, en vue de la réalisation du bien commun, superposer à son inorganisation anti-hiérarchique un instrument de réalisation de sa volonté. La possibilité d'action sur le groupe présuppose donc une attribution de compétence décidée par le groupe lui-même. C'est en ce sens que la première preuve de la possibilité d'acquérir d'une institution, preuve de sa personnalité juridique, se trouve démontrée par l'acquisition de sa propre souveraineté sur elle-même. Cette attribution de compétence au Conseil et la réserve de compétence qui en découle est la première manifestation du dynamisme de l'idée.

Cette différenciation des organes marque le dernier caractère évidemment institutionnel de la Société des Nations. En dehors de la construction des organes de la Société des Nations, un autre point, à la vérité plus délicat, doit exister pour que l'organisme puisse être qualifié d'institution au sens plein de ce mot : il faut, par une analyse textuelle de ses dispositions, rechercher s'il existe une volonté commune, pouvant être imposée aux Etats membres en dehors de leur propre consentement, ou si, au contraire, toute décision nécessite, pour être obligatoire, l'accord unanime de tous les membres de la Société des Nations.

C'est la question de l'unanimité. Elle est primordiale. Si toute décision n'est obligatoire pour un Etat qu'autant qu'il l'a votée, il faut, malgré les apparences, reconnaître que tout le système précédemment exposé s'écroule (1). Si, au contraire, il existe des décisions communes obligatoires

(1) En ce sens : A.-A. FLEICHER, *Le Pacte de la S. D. N.*, pp. 115 et suiv.

en dehors de tout consentement, c'est la preuve qu'à l'intérieur de la Société des Nations, les relations ne sont pas volontaristes, mais finalistes, que le droit n'y est pas subjectif, mais objectif.

Le texte du pacte (art. V) est le suivant :

« Sauf dispositions expressément contraires du présent  
« pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de  
« l'assemblée ou du conseil sont prises à l'unanimité des  
« membres de la Société, représentés à la réunion.

« Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'assemblée et par le Conseil, et décidées à la majorité des membres de la société représentés à la réunion ».

Partant du texte de cet article, M. Larnaude écrit (1) :  
« Les Etats restent sous le régime du droit contractuel qui se renouvelle et se perpétue pour toutes les décisions à prendre. Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est en quelque sorte un nouveau contrat qui intervient. » M. Schnidler (2) se basant sur l'article IV, alinéa 5 du pacte, aux termes duquel tout Etat doit être convoqué au conseil avec tous les droits d'un membre ordinaire chaque fois qu'on a en vue une décision le concernant particulièrement, et les décisions du Conseil devant être prises à l'unanimité, estime que l'Etat ne saurait être lié que pour autant qu'il a voté la décision à invoquer ensuite contre lui. Il ne semble pas que cette combinaison des deux articles soit tout-à-fait exacte. Il y a une diffé-

(1) LARNAUDE, *La S. D. N.*, p. 17 (tirage spécial).

(2) SCHNIDLER, *Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes*, cité par J.-T. ELES, *Le principe de l'unanimité de la S. D. N.*

rence sensible entre un Etat particulièrement intéressé et un Etat intéressé dans une mesure quelconque. On peut, au contraire déduire *a contrario* que certaines décisions peuvent être prises dans une matière intéressant en quelque point un Etat, sans mettre en jeu pour lui des intérêts majeurs. Le projet officiel anglais, s'inspirant du projet Cécil (1), puis le projet anglo-américain (projet Harst-Miller) sont à la base de cette clause, ce dernier projet déclarant notamment que toutes les puissances dont les intérêts sont directement affectés seront convoquées au Conseil, et que « aucune décision prise à une réunion ne « pourra être obligatoire pour un Etat qui n'a pas été « invité à se faire représenter à la réunion. C'est donc l'invitation, non la présence, qui était le caractère primordial de l'obligation du Conseil. Le projet du 14 février était ainsi rédigé : « Toute puissance dont « les intérêts se trouvent directement affectés par une « question mise à l'ordre du jour du Conseil exécutif sera « invitée à assister à cette session, et la décision prise ne « liera cette puissance que si elle a été ainsi invitée ». Pendant la deuxième série des conférences de l'Hôtel Crillon, toute la partie concernant les effets des décisions à l'égard des membres fut rayée, le mot « directement » fut remplacé par le mot « particulièrement » et le texte anglais fut complété par l'expression « comme membre » (*to sit as a member*), le texte français ayant employé le verbe siéger au lieu de « assister » pour rendre cette différence. La voix de l'Etat ainsi appelé doit donc être comptée dans le nombre des membres présents. Elle n'est pas défalquée (2).

(1) D.-H. MILLER, II, p. 108, *The Drafting of the Covenant*.

(2) GONSIOROVSKI, *S. D. N. et Problème de la Paix*, p. 253.

La notion d'un intérêt particulier est assurément plus restreinte que celle d'intérêt direct (1). Elle est incertaine. Si le Conseil constate un intérêt particulier pour un Etat, il a le devoir de l'inviter à venir siéger. Mais l'Etat n'a le droit de participer à la réunion du Conseil qu'autant qu'il a été invité. Cette invitation n'est pas de droit, elle n'est pas faite par le pacte lui-même (*shall be invited*), et aucun recours n'est recevable contre la décision du Conseil de ne pas inviter un Etat déterminé. La décision que prend le Conseil a donc force légale vis-à-vis du pays intéressé, et pour prendre cette décision, le Conseil ne consulte pas et n'a pas à prendre l'avis de l'Etat éventuellement invité : il constate ou ne constate pas l'intérêt particulier. Cette décision s'impose à tous.

Ce n'est d'ailleurs pas le seul cas où le Conseil ait compétence pour prendre des décisions entraînant des effets juridiques en dehors de tout consentement de la part des intéressés. L'article XVI, alinéa 4 déclare : « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil ». Or, la sanction appliquée ici n'est pas purement anodine. L'Etat exclu se trouve politiquement et moralement en état d'infériorité vis-à-vis des membres restant admis dans le groupe. Cet alinéa permet donc, dans tous les cas où le fait serait nécessaire, d'éliminer définitivement les inconvénients résultant de l'application de l'article V combiné avec l'article IV, alinéa 5. Il suffit, en effet, au Conseil d'exclure le membre récalcitrant, puis de prendre, au besoin à l'unanimité, les mesures qui s'imposent, sans avoir

(1) Cf. J.-T. ELES, *op. cit.*, p. 64.

désormais à solliciter son avis. Il faut reconnaître que la prétendue règle de l'unanimité perd ainsi beaucoup de son efficacité, et qu'à la vérité, elle est loin d'avoir toute l'importance qu'on lui attribue lorsqu'on déclare que toutes les décisions de la Société des Nations s'analysent en une série de contrats.

Non seulement l'exclusion de la Société se fait sans l'avis du gouvernement intéressé, mais l'article I, alinéa 2 du pacte dispose : « Tout Etat, Dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir Membre de la Société, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée. pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ». Ainsi, comme la qualité de Membre de la Société, une fois reconnue par la majorité des deux tiers s'impose à tous, qu'elle engendre vis-à-vis de tous des effets juridiques, les membres de la minorité devront se conformer à une décision qui non seulement a été prise sans leur consentement, mais encore contre leur avis expressément exprimé. Bien plus, cette admission dans la Société vaut reconnaissance (1). On comprendrait mal, en effet, que les Etats, liés par leurs engagements dans la Société des Nations, puissent, en conformité de ces engagements, avoir avec les Etats admis un commerce juridique et en même temps leur refuser la personnalité juridique.

Les décisions du Conseil peuvent également entraîner des obligations de faire ou de ne pas faire à l'égard des

(1) G. SCELLE, *Précis de Droit des Gens*, I, p. 104.

membres non présents ni représentés à la réunion, en vertu de quatre dispositions du pacte :

Article X : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégralité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Article XIII, alinéa 4 : « Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

Article XI, alinéa 1 : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société. »

Article XVI, alinéa 2 : « En ce cas (de recours à la guerre) le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

L'existence des obligations énumérées dans ces quatre articles découle du pacte, mais l'obligation ne devient effective que par la constatation de l'événement de nature à faire jouer les dispositions précitées. La constatation

faite par le Conseil ne saurait évidemment entraîner des obligations pour certains Etats, et n'avoir aucune conséquence vis-à-vis des autres : un fait est ou n'est pas : l'invasion existe — ou elle n'existe pas. En donnant au Conseil pouvoir de prendre les « mesures utiles » le pacte lui accorde, par là-même, celui de constater que la situation existe.

L'article XIX du pacte entraîne enfin des modifications extra volontaristes des contrats ayant pu intervenir par voie diplomatique entre les Etats. Cet article dispose : « L'assemblée peut, de temps en temps, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Il ne s'agit pas ici seulement des traités dont l'application est devenue matériellement impossible, mais également de ceux dont l'application serait contraire aux nécessités de la vie collective internationale. La clause *rebus sic stantibus* se trouve donc reléguée au second plan pour les traités passés avec un Etat devenu membre de la Société des Nations. Par là, cette admission, à travers l'article XIX, intéresse le fond même des traités qu'ils auraient pu conclure avec les Etats déjà membres, et même les Etats qui n'entreront jamais dans la Société des Nations.

Il ne semble donc pas exagéré de dire que la règle de l'unanimité se trouve battue en brèche à raison du contenu même du pacte de la Société des Nations, et indépendamment de l'exception de l'alinéa 2 de ce même article. Or, cette exception est beaucoup plus importante qu'il me semble à première vue. Le terme « procédure » est très vague. Très souvent, en droit français notamment,

la procédure n'est distinguée du fond du débat que pour des raisons historiques ou didactiques. La portée de cette disposition apparaît surtout à la lumière de la notion de question préalable tendant à déterminer si l'objet du débat est une question de fond ou une question de procédure. La majorité des commentateurs du pacte estiment que la question préalable est une question de fond (1). Cette solution est loin d'être évidente. Elle est, en tous cas, peu pratique dans un corps politique comme le Conseil de la Société des Nations.

Telles qu'elles existent, les exceptions à la règle de l'unanimité représentent le premier et le plus important des caractères finalistes de la Société des Nations. Il en est d'autres qui sont inclus également dans le pacte, mais sont de moindre importance. On peut les classer en trois catégories : ceux qui impliquent le but finaliste, le « dynamisme » de l'institution, ceux qui supposent une différence voulue entre le pacte et les traités ordinaires, ceux qui postulent une organisation superposée à une communauté anti-hiérarchique.

L'interdiction de principe de recourir à la guerre suppose l'existence ou la création d'un système de prévention et de dénouement pacifique des conflits. Or, l'article 12, en décidant que « tous les membres de la Société con-  
« viennent que, s'il s'élève entre eux un différend sus-  
« ceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettraient soit  
« à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judi-  
« ciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent  
« encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la  
« guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après

(1) Cf. HOIJER, *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 93 et les références.

« la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du « Conseil » n'impose que certaines procédures ou certains délais. Il semble que si la guerre reste permise, c'est parce que les moyens pacifiques de règlement des conflits ne sont pas encore établis. Cette corrélation entre l'interdiction de la guerre et l'organisation de la paix existait-elle réellement dans l'esprit des rédacteurs du pacte ? On peut en douter (1) mais cela semble naturel en logique ; d'ailleurs, certaines propositions d'abolir la guerre, celle notamment de M. Léon Bourgeois (2) furent écartées. Ce qui est absolument certain, par contre, c'est la prudence dont on fit preuve en cette matière. Or, on ne saurait parler de la crainte d'aller trop vite au but, à savoir l'abolition de la guerre sans supposer d'abord le but — et aussi la raison de cette crainte. Cette raison est certaine, c'est l'état d'imperfection de l'esprit international. Les rédacteurs du pacte ont donc en vue le développement progressif d'un esprit international, développement qui aurait pour corollaire la création de nouvelles organisations répondant aux progrès de l'idée ou le perfectionnement de l'organisation créée, c'est-à-dire des amendements au pacte.

L'idée d'une organisation à développer se retrouve également dans l'article 10 par lequel « les membres de la « Société s'engagent à respecter et à maintenir contre « toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de « la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger « d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer « l'exécution de cette obligation ». Ce texte est double-

(1) J. RAY, *op. cit. sup.*, I, p. 15.

(2) MILLER, *op. cit.*, p. 174.

ment important pour la reconnaissance du caractère institutionnel de l'organisation de la Société des Nations, d'une part, parce que les pays anglo-saxons, qui n'admettent pas, en général, cette notion, ont lutté dès avant la création de la Société des Nations pour sa suppression ou tout au moins sa modification (1) et, d'autre part, parce qu'il organise véritablement la solidarité internationale découlant du primat de la nécessité de fait de vivre en société. Par là, la Société des Nations apparaît non pas comme un comité de liquidation de la victoire des alliés, mais comme une organisation finaliste.

La différence entre le pacte et les traités ordinaires ressort de deux articles, l'article 18 et l'article 19.

L'article 18 dispose que « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». La pensée première de cet article est certes de rendre la diplomatie publique. Mais en même temps cette disposition assure, volontairement (2) le contrôle des traités à venir, conclus en dehors de la Société des Nations, par la Société des Nations elle-même. Ainsi la Société des Nations elle-même se trouve placée bien au-dessus des contrats internationaux à venir, et il restait bien peu de chose, en vérité, en 1919, des traités conclus auparavant. Cette différence en faveur du Pacte est encore augmentée par la disposition de l'art. 20, déclarant nulles les stipulations, incompatibles avec le pacte lui-même.

L'article 19 stipule textuellement : « l'Assemblée peut,

(1) Cf. MILLER, I, p. 358, mémorandum du délégué du Canada.

(2) J. RAY, *op. cit.*, p. 556.

« de temps à autre, inviter les membres de la société à un  
« nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi  
« que des situations internationales dont le maintien pour-  
« rait mettre en péril la paix du monde ». La revision  
à laquelle on fait allusion ici est celle des traités, non point  
celle du pacte. Pour celui-ci, il existe une procédure spéciale,  
celle des amendements entraînant elle-même le droit de  
retrait de la Société des Nations. Ainsi non seulement le Pacte  
se présente comme différent des traités, non seulement il les  
contrôle à l'origine, mais encore il surveille leur validité  
ultérieure. Or, de quel droit le ferait-il s'il n'était, par ses  
organes, la personnification extérieure, et, pour ainsi dire le  
mode de projection dans le domaine du droit d'une idée, celle  
de la prééminence du Juste sur le fait accompli ?

Le pacte accuse enfin un dernier caractère institutionnel  
par la nécessité voulue d'une organisation douée de pouvoirs  
conférés dans un but déterminé. C'est ainsi que l'art. 5, en  
autorisant « tout membre de la Société », à « appeler l'attention  
de l'Assemblée ou du Conseil » sur certaines circonstances de  
nature à troubler la paix, n'interdit pas au Conseil de se saisir  
lui-même. Cette faculté laissée au Conseil en fait un organisme  
supposé doué d'un esprit international, mais aussi lui confère le  
privilège de « mettre en marche » la Société des Nations toute  
entière en période de tension internationale.

Au nombre des organes mis au service de l'idée, il faut  
enfin placer les fonctionnaires internationaux. Ceux-ci ne sont  
à aucun degré les représentants de leur pays d'origine. Le  
rapport Balfour va même jusqu'à poser l'interdiction pour  
les fonctionnaires internationaux d'accepter aucune distinction  
honorifique ou décoration, sauf pour

services rendus avant la nomination (1). Ils sont, par rapport à la Société des Nations, dans une situation légale et réglementaire, leur assurant un minimum d'avantages et une certaine stabilité d'emploi, et, en dehors des stipulations économiques, la situation contractuelle « ne peut « nullement être admise en ce qui concerne la situation « en tant que fonctionnaires et la nature des fonctions » (2).

Parmi les fonctionnaires internationaux, le secrétaire général occupe une place prépondérante. La situation devait lui assurer une parfaite indépendance à l'égard des membres de la Société des Nations. Aussi le premier secrétaire général, Sir Eric Drummond, pouvait rester en fonctions envers et contre tous. Les pouvoirs n'expiraient qu'avec sa démission. L'Assemblée ne disposait que d'un moyen bien détourné de le révoquer, en refusant d'inscrire son traitement au budget (3). Hors cette restriction, il est indépendant et n'a d'autres limites à son activité que le détournement de pouvoirs.

La situation des délégués n'est pas sans rapports avec celle des fonctionnaires internationaux. Ils sont les représentants des Etats, mais ils n'ont pas reçu de mandat impératif. Ils émettent leur avis personnel, qui peut au surplus être désavoué par leurs gouvernements respectifs. C'est du moins ce que l'on peut déduire du mot « représentant », et cette interprétation a été confirmée par la suite (4). Les organes de la Société des Nations fonctionnent donc bien au service d'une idée, et non pas au service des

(1) *J. O.*, 1920, p. 139.

(2) GASCON sur MARIN, *Les fonctionnaires internationaux*, Rec. Cour La Haye, 1932, III, p. 751.

(3) J. RAY, *op. cit.*, p. 238.

(4) A. 1921, C. I., p. 91.

membres de la Société des Nations. Ils sont réellement l'organisation superposée à une communauté inorganique.

Ces dispositions du pacte en démontrent le caractère institutionnel indéniable. Une dernière particularité le différencie de tout système confédéral, c'est l'article 26 aux termes duquel chaque membre a le droit de se retirer de la Société des Nations, sous certaines conditions, celle d'un préavis de deux ans et celle de l'accomplissement de toutes obligations existant en vertu du pacte au jour de la déclaration de retrait. Outre que cette disposition est une réelle innovation en droit international public, elle se rattache étroitement à la théorie institutionnelle en marquant la transcendance des parties sur le tout. Elle exprime bien la réalité de la communauté institutionnelle, qui est la mise en commun d'une partie, mais seulement d'une partie, de la personnalité. L'institution protège la personnalité humaine, elle en prohibe la fusion dans une totalité toute puissante. Elle laisse subsister — et c'est sa plus précieuse qualité — le contrôle de l'individu sur la société dans laquelle il se meut, tout en affirmant la nécessité première de la société, résultat d'une situation préexistante. Faute du droit de retraite, il y aurait fédération ou fusion. Il suffirait alors de compléter cette tendance fédérative par la tendance universaliste pour annoncer la disparition certaine de tout le droit international, et son remplacement par un droit administratif.

Ce n'est certainement pas ce qu'ont voulu les auteurs de la Société des Nations. Ce n'est pas davantage ce qu'ils ont fait. La Société des Nations était dans leur esprit une institution destinée à progresser. Elle étendra progressivement son emprise à diverses activités nationales, tout en leur laissant un caractère marqué de différenciation. Ainsi se

perpétue l'existence du groupe, c'est-à-dire la réunion d'éléments divers.

Pour toutes ces raisons, parce que la Société internationale a été conçue suivant le mode institutionnel, douée d'une structure également institutionnelle, il est possible de dire que le pacte est « une loi institutionnelle de la communauté internationale (1), et, cela malgré ses origines contractuelles : elle est une « institution à enveloppe contractuelle » (2).

(1) GONSIOROVSKI, *Société des Nations et Problème de la Paix*, p. 308.

(2) G. RENARD, *op. cit.*, p. 198.

---



## QUATRIÈME PARTIE

# LES PRINCIPES ET LES FAITS L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

La Société des Nations ayant été conçue, involontairement, mais réellement, sur le mode extracontractuel de l'institution juridique, était dès l'origine, douée d'un dynamisme propre. Elle devait avoir dans l'esprit de ses fondateurs, et elle a eu en fait, une vie juridique susceptible d'apporter à son organisation, à son efficacité, à son prestige, des modifications. Ces transformations ont-elles renforcé son caractère institutionnel ? L'ont-elles au contraire diminué ou supprimé ? Telle est la question à résoudre pour savoir si la Société des Nations est encore à l'heure actuelle une institution, et, plus généralement, pour déterminer sa nature juridique actuelle.

Pour résoudre le problème il convient d'examiner ses données sous trois aspects différents, se rattachant directement à la définition de l'institution dans ses éléments essentiels, l'idée d'œuvre à réaliser, l'organisation mise au service de cette idée, le milieu social dans lequel l'institution évolue. Le premier terme de cette définition conduit à rechercher quel a été le développement de l'idée géné-

ratrice de l'institution, le second à suivre les transformations de l'organisation interne de la Société des Nations, le troisième à déterminer son action sur les relations internationales, étant précisé, au seuil des explications qui vont suivre, d'une part qu'en raison de la double transcendance de l'institution sur le milieu organisé et réciproquement, il existe très généralement deux courants d'idées ou de faits en sens contraire, et, d'autre part, qu'en raison de l'enchevêtrement fondamental des intérêts individuels en jeu, chaque action et chaque traité entraîne à plus ou moins longue échéance des réactions de sens contraire au but qu'il se propose, sans que ce but puisse être considéré comme modifié par ses conséquences.

## **I. — LE DÉVELOPPEMENT DE L'IDÉE ORIGINAIRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS**

Lorsque les Etats membres de la Société des Nations, après le départ des Etats-Unis, prenant possession de l'organisation nouvellement créée, se trouvèrent réunis à Genève, ils purent constater — avec joie — qu'ils mettaient en commun une bonne volonté, et une idée commune, celle de la collaboration internationale. Mais l'œuvre entreprise était si vaste et si ardue que la Société des Nations commença à fonctionner avant qu'ait été précisée sa nature juridique propre, chaque peuple l'envisageant suivant ses convenances personnelles. A l'heure actuelle encore, la doctrine, cependant détachée des considérations particularistes de la diplomatie, est loin d'avoir réalisé une unité de vues logiquement indispensable. Deux opinions contraires s'affrontent, la conception institutionnelle et la conception contractuelle ou diplomatique. C'est ainsi qu'en

France M. de La Pradelle écrit : « Le pacte n'est pas un  
« traité, c'est une charte. La Société des Nations n'est pas  
« un contrat, c'est une institution » (1), alors qu'en  
Angleterre, Sir A. Zimmer pense : « Il n'existe pas  
« d'institutions politiques communes à tout l'Empire bri-  
« tannique. Que sont, dès lors, le Conseil et l'Assemblée  
« de la Société des Nations ? De simples conférences aux-  
« quelles, grâce à l'ardeur prophétique du Président Wil-  
« son, on a attaché des noms trompeurs. Comment une  
« conférence pourrait-elle assurer la responsabilité d'une  
« Armée, d'une force de l'Air ou même d'un Etat-Major ?  
« La seule idée, pour les Anglais, est absurde » (2).

Si dans la doctrine les opinions les plus contradictoires subsistent (3), le débat n'a pas eu lieu à l'intérieur de la Société des Nations. Elle semble avoir voulu délibérément ignorer le problème, l'estimant, sans doute, trop théorique. On ne trouve pas dans les résolutions adoptées une doctrine nettement établie. Dans les délibérations elles-mêmes, les délégués s'abstiennent de poser directement le problème. « Nous nous trouvons, déclare en 1920 M. Hymans, en  
« présence d'une institution nouvelle, la science décidera  
« dans quelle mesure on peut lui appliquer les anciennes  
« notions juridiques (4).

On peut donc poser en principe que les membres de la Société des Nations ne se sont pas préoccupé de connaître la nature juridique du pacte. Mais cet empirisme ne se

(1) A. DE LA PRADELLE, *R. D. I.*, 1937, p. 647.

(2) Sir A. ZIMMER, *L'Avenir de la S. D. N.*, Esprit International, 1936, p. 4.

(3) M. DENDIAS, *Les principaux services internationaux administratifs* (Rec. Cour La Haye, 1938, p. 323) donne la nomenclature des diverses opinions sur ce point.

(4) *S. D. N.*, A. 161, 1920, annexe 4, p. 17.

retrouve-t-il pas, au même degré, dans l'élaboration elle-même du Covenant ? Pour suivre le développement de l'idée génératrice de la Société des Nations, il faut donc rechercher ses transformations dans les effets de ses modifications, c'est-à-dire d'une part dans les aménagements apportés à la question fondamentale de la souveraineté en droit international, et, d'autre part, dans les rapports entre la Société des Nations et les grandes organisations internationales, l'évolution de ces rapports permettant de distinguer l'évolution d'une idée comparativement à celle d'autres idées du même ordre.

Le problème de la souveraineté a subi, en fait, une modification considérable par l'analyse qu'en a donné la Société des Nations, analyse qui a conduit à considérer, sans que soit abordé le contenu de cette notion, que la « souveraineté » était la réunion de plusieurs pouvoirs de commandement en dernier ressort sur un même territoire ou sur une même personne physique.

Le problème a d'abord été évoqué en ce qui concerne les mandats confiés aux membres de la Société des Nations. Il a tout d'abord été posé en principe que le mandat n'a pas pour effet de placer sous la souveraineté du mandataire les territoires qu'il a reçu la charge d'administrer. C'est ainsi qu'en 1923, un mémoire expose que « puisque, en adoptant le système des mandats, on n'a certainement pas eu l'intention d'incorporer les colonies allemandes dans le territoire des puissances mandataires, on n'a pas eu non plus l'intention de donner à ces dernières la souveraineté sur les premières » (1). La responsabilité du mandataire étant certaine au regard de la Société des Nations, à qui il

(1) *S. D. N., A.*, 19 annexes 1923, VI, annexe 2, p. 217. Mémoire VAN REES.

doit rendre compte, par l'intermédiaire de la commission des mandats, il devient nécessaire de déterminer les limites dans lesquelles il sera libre de décider en dernier ressort, car le principe de la responsabilité a juridiquement et moralement pour corollaire celui de la liberté, les deux notions étant absolument inséparables. La limite semble avoir été indiquée en 1925, à la suite de la pétition Robertson, relative à la concession Wilmer (1) la commission des mandats ayant admis à cette occasion le principe de la souveraineté des décisions des autorités locales du territoire mandaté, limitant sa propre compétence aux revendications se fondant exclusivement sur les dispositions du pacte et des mandats. Cette réserve de compétence au profit des autorités du territoire sous mandat fait partie de la doctrine constante de la commission des mandats qui déclare encore : « Dans ces conditions, la commission ne « pense pas qu'une telle expression « possède la souveraineté » même atténuée..., puisse être considérée comme « définissant exactement, aux termes du mandat, les relations qui existent entre la puissance mandataire et le « territoire placé sous mandat » (2). Il résulte donc bien de ces diverses déclarations que le mandat de droit international aboutit à un triple pouvoir sur des personnes et sur des biens, le pouvoir de la Société des Nations, celui de la puissance mandataire, celui des organes légaux du peuple soumis au mandat. En outre, chacun de ces trois pouvoirs, dans la limite des règles de droit admises, est libre de ses décisions : il est compétent en dernier ressort, c'est-à-dire qu'il est souverain, dans le sens le moins contes-

(1) *S. D. N.*, C. 386, M. 132, 1925, VI, p. 178.

(2) *S. D. N.*, C. 362, M. 248, 1926, C. VI, p. 182.

table du terme (1). Cette solidarité conjointe fait en outre apparaître une notion entièrement nouvelle du terme. La souveraineté n'est plus un droit absolu et incontrôlable. C'est un attribut légal pour autant qu'il s'exerce à l'intérieur de règles juridiques, conformément à un but prédéterminé : il ne peut en être usé que dans un sens particulier, dans celui de l'accomplissement d'une fonction sociale d'ordre international (2).

On pourrait déduire de ce qui précède que la Société des Nations elle-même possède une souveraineté à sens social. La question du contenu de cette souveraineté a été posée à la Société des Nations elle-même — ce qui implique bien la reconnaissance de sa souveraineté — mais elle n'a pas été résolue explicitement. Un mémorandum britannique pose la question en ces termes : « Les activités de la Société  
« des Nations peuvent se diviser sommairement en fonc-  
« tions d'ordre politique et fonctions d'ordre non politi-  
« que, les fonctions d'ordre politique comprenant les fonc-  
« tions administratives qui ont été dévolues à la Société  
« des Nations » (3). Le memorandum pose en principe qu'il convient pour la Société des Nations de s'abstenir d'intervenir dans les questions d'ordre non politique, d'ordre social et d'ordre économique sous trois cas spéciaux : un traité a été conclu, et il convient d'en examiner les conséquences ; la portée de la question dépasse les frontières d'un Etat déterminé ; l'examen de la question est fait dans un but d'intérêt général (statistique). Le débat sur ce mémorandum fut renvoyé à l'Assemblée suivante, et le mémorandum ayant été retiré, la question ne fut pas

(1) J. RAY, *op. cit.*, p. 617.

(2) D<sup>r</sup> Louis COSNISETTI, *Mandats et Souveraineté*, Paris, Sirey, 1933.

(3) A. 1926, C. I., p. 143.

résolue. Il est évidemment impossible de déterminer la décision qui eût été prise si le débat avait eu lieu. Mais il n'est pas excessif d'affirmer que le retrait de la question laisse entière la faculté pour la Société des Nations d'augmenter ses attributions. Le dogme de la souveraineté des Etats se trouvait attaqué indirectement. L'état d'esprit international était modifié, — et les organes de la société purent, par la suite, envisager d'importantes limitations aux prérogatives des Etats membres sans soulever d'oppositions irréductibles (1), limitations parmi lesquelles on peut citer l'évaluation du volume des importations nécessaires à l'Autriche, les mesures nécessaires à adopter pour régulariser les rapports économiques entre la Grèce et la Bulgarie, la recommandation faite à la Grèce de limiter dans toute la mesure du possible les dépenses qu'elle engage à l'étranger, si bien qu'on finit par reconnaître que « le progrès aujourd'hui a pour condition essentielle la limitation de la souveraineté des Etats » (2).

Le résultat de ces transformations de fait de la souveraineté des Etats posait le problème de la revision intégrale de la notion de la souveraineté, et la doctrine elle-même s'est attachée à reviser cette notion ancienne. La recherche d'une nouvelle définition de la souveraineté pouvait être effectuée dans deux directions différentes, celle d'une division des attributions de la souveraineté, et celle d'une nouvelle définition du terme lui-même. Ces deux courants se sont manifesté parallèlement.

En premier lieu, M. Politis envisage, par analogie avec la doctrine philosophique et sociologique de Tarde, le contenu du terme, tel qu'il résulte des transformations

(1) J. RAY, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> suppl., p. 11.

(2) *S. D. N.*, A. 1932, C. VI, p. 30.

intérieures qu'a subi le pouvoir de déterminer souverainement une attitude, le pouvoir de libre choix. Les Etats ne sont pas souverains, ils sont libres. Mais cette liberté peut être limitée ou illimitée. Elle se trouve limitée par le droit international où et quand il existe. Dans l'hypothèse inverse, la liberté est illimitée, c'est ce qu'on exprime en disant qu'on se trouve dans le domaine réservé (art. 15 et 16 du pacte de la Société des Nations) qui comprend, à côté des affaires domestiques, les questions où il n'existe aucune règle de droit préexistante susceptible de s'appliquer. Or la création du droit sera nécessairement lente. La Société des Nations jeune et relativement faible en présence des organisations étatiques, ne saurait ni subsister, ni prospérer, si elle s'attribuait des pouvoirs qu'en réalité elle ne possède pas (1).

Pour M. Le Fur, la souveraineté ne saurait disparaître de la scène du droit international. L'art. 15, al. 8 du pacte, en reconnaissant la compétence exclusive du pays intéressé, dans certaines conditions, maintient la notion de souveraineté, mais celle-ci n'est plus un pouvoir absolu, ni contrôlé, ni contrôlable. Elle est seulement « le droit de commander en dernier ressort..., en vue du but à atteindre » (2). La souveraineté ainsi comprise, ne saurait donc être éliminée du droit. Elle doit « fatalement » résider quelque part, dans la famille, dans la cité, dans l'Etat, « plus tard encore dans la Société des Nations ». Quelle que soit la personne morale ou l'entité juridique qui en est le siège, il faut qu'un organe possède le pouvoir de prendre « sur un point donné une décision en dernier ressort ». Ainsi la

(1) DEL VECCHIO, *La S. D. N. au point de vue de la Philosophie du Droit International*, Rec. Cour La Haye, 1931, IV, p. 630.

(2) LE FUR, *Les grands problèmes du Droit*, p. 292.

Société des Nations est une personne du droit international ayant une compétence réservée, tout comme l'Etat a une compétence propre dans d'autres domaines. La souveraineté ainsi conçue de la Société des Nations apparaît donc comme la sauvegarde de celle des Etats, et la question des rapports entre la Société des Nations et les Etats devient une simple question de répartition des compétences.

Ces deux doctrines ont un point commun avec la théorie institutionnelle : la liberté ne se comprend qu'en fonction d'une fin « sans l'attrait de laquelle nous ne nous déciderions jamais à sortir de l'indétermination où nous suppose l'exercice même du pouvoir de choisir » (1) de même que la finalité est le support et la justification juridique du pouvoir de déterminer, en dernier ressort, l'attitude à adopter.

Cette nouvelle conception de la souveraineté de l'Etat n'est pas restée purement théorique. Le pacte solennel du 27 août 1928 est venu la consacrer.

Quel est en effet le contenu de ce pacte ? C'est essentiellement la renonciation à la guerre. Or la guerre est considérée, suivant les époques, comme le premier ou l'ultime moyen devant permettre de trancher les différends entre les Etats : « Mettre la guerre hors la loi, c'est professer  
« qu'il y a au-dessus des Etats une loi dont ils sont tributaires, quelque chose de plus que le lien des traités qu'il leur a plu de consentir dans le libre exercice de leur  
« indépendance, que le droit international renferme quelque chose de plus que les règles créées et acceptées par  
« les conférences internationales en la forme contractuelle  
« des engagements diplomatiques : des règles qui s'impo-

(1) J.-T. DELOS, *op. cit.*, p. 300.

« sent d'en haut, et auxquelles les Etats ne sont pas libres  
« d'accorder ou de refuser leur adhésion » (1).

Non seulement cette conception nouvelle de la souveraineté a été consacrée dans le Pacte Briand-Kellog, mais encore elle l'a été dans le cadre de la Société des Nations. C'est bien en effet pour rester dans le cadre de la Société des Nations que la France demandait et obtenait que le Pacte de 1928 ne puisse entrer en vigueur qu'après avoir reçu une acceptation universelle, et qu'il devint caduc à l'égard de tous les signataires, par le manquement d'un seul des Etats l'ayant accepté. Sans ces deux réserves, il eut été possible de concevoir pour un Etat la double obligation de prendre part à une action armée décidée par la Société des Nations, et l'obligation contraire de n'y point recourir en vertu du Pacte de 1928.



Ces modifications apportées par la Société des Nations au droit international sont importantes : elles ne sont pas les seules. La Société des Nations s'est en effet trouvée dès l'origine en présence de trois grandes formations du droit international : la Papauté, l'Empire britannique, le pan-américanisme. Quelle a été son influence sur chacune d'elles ?

Quels ont été les rapports réciproques de la Société des Nations et de la Papauté ? Les deux organismes qui ont en commun, sur le plan du droit international, le caractère de groupement organisé en vue de la réalisation d'un but déterminé, qui ont même des buts partiellement assimilables, ne se sont pas rapprochés. Mesure de prudence,

(1) G. RENARD, *Théorie de l'Institution*, p. 190.

sans doute, de la part du Saint-Siège, dont la situation à la Société des Nations « pourrait être fausse à bien des points « de vue » (1). Mais il est certain que malgré cette apparente indifférence, l'influence a été en quelque manière réciproque : la Société des Nations apparaît comme « fondée « sur des principes spécifiquement chrétiens » (2). Elle suppose en effet comme admise (et cela est certain) l'égalité des races, l'unité de l'espèce humaine, englobée dans une finalité qui la dépasse et à laquelle elle obéit, la notion du juste à la base de toute règle de droit, celle d'une communauté préexistante au droit, et le respect absolu par l'Etat de la personne humaine. Ce serait toutefois une erreur que de considérer l'Eglise comme la meilleure société transnationale car si elle est universaliste, elle n'est pas, positivement, universelle (3). Leur apport commun le plus décisif au droit international semble bien être la notion de souveraineté, qui s'exerce sur des personnes, et non sur des territoires, et qui peut, par conséquent, être le prélude d'une division de la souveraineté ancienne, car de même qu'il peut y avoir une division des diverses compétences comprises dans la notion primitive de pouvoir absolu, il peut y avoir une division de la personne humaine en plusieurs personnes juridiques.

Par ailleurs, il n'est pas douteux que la mise au point par l'œuvre de la Société des Nations, d'une notion acceptable de la souveraineté a beaucoup contribué à faciliter les accords de Latran, qui ont rendu incontestable la personnalité internationale du Pape et son caractère de personne souveraine du droit international.

(1) LE FUR, *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 42.

(2) LE FUR, *Les grands problèmes du droit*, p. 517.

(3) LE FUR, *Les grands problèmes du Droit*, p. 518.

La Société des Nations a également contribué à la reconnaissance de l'autonomie des Dominions, qui est la tendance marquante de l'évolution du Commonwealth Britannique. Les Dominions avaient été admis à participer à la conférence de la paix. Ils ont signé le traité de Versailles, et, comme tels, se trouvent être signataires du Pacte de la Société des Nations. Il y a toutefois lieu de noter une particularité typographique qui indiquait peut-être dans l'esprit de la Grande-Bretagne une certaine différence entre les signataires des traités de paix : alors que dans la liste des signataires, le nom de la « Grande-Bretagne » se trouve dans l'alignement normal, ceux des Dominions sont inscrits légèrement en retrait, dans l'ordre : Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle Zélande, Inde (1). On aurait pu croire inconciliable avec le maintien de l'unité de l'Empire britannique la possibilité pour les Dominions de siéger à la Société des Nations et d'exprimer dans les commissions des avis différents de la Métropole. La question en fait ne se posait pas. Les engagements pris par la Grande-Bretagne et les Dominions ne pouvaient en aucune manière être contraires aux liens unissant la première au second car ces liens, s'ils existent réellement (lien personnel de la Couronne) n'ont jamais été arrêtés dans leur forme définitive. Cette situation n'était donc pas dangereuse (2). Quelque soit la valeur attribuée au système juridique anglais, il faut avouer que le Pacte est réellement le seul texte par lequel l'Angleterre se trouve unie à ses colonies (3).

(1) J.-J. CHEVALLIER, *L'Evolution de l'Empire Britannique*, p. 396.

(2) RADSLOB, *Théorie de la S. D. N.*, p. 299.

(3) Sir A. ZIMMERN, *L'Empire Britannique et la Société des Nations*, p. 98.

L'évolution de l'Empire Britannique s'est accomplie parallèlement à celle de l'idée de la souveraineté absolue, divisible et à sens social, telle que la comprend la Société des Nations. La Conférence impériale de 1926 a consacré les changements de fait survenus dans la structure de l'Empire, en accroissant l'autonomie des Dominions qui peuvent entretenir des relations diplomatiques, signer des traités, les faire enregistrer au secrétariat de la Société des Nations. Le lien de subordination s'efface de plus en plus devant l'affermissement du lien spirituel de la communauté, lieu orienté vers l'idéal commun de la grandeur et de la puissance du groupe inorganisé qu'elle représente. La conférence de 1930 a enregistré cette situation de fait en reconnaissant encore plus largement l'autonomie des Dominions, la Société des Nations permettant de résoudre les conflits entre la Grande-Bretagne et ses dominions. En fait, si l'on excepte l'Irlande (1), l'Empire Britannique s'est comporté comme une unité, bien qu'il ne forme pas groupe électoral au Conseil.

Si l'on peut à certains égards considérer l'Empire Britannique comme une entente régionale préexistant à la Société des Nations, la doctrine de Monroe a été formellement consacrée par l'art. 21 du Pacte. On pouvait concevoir par la suite des difficultés au cas où la Société des Nations voudrait intervenir en Amérique, et spécialement en Amérique latine. La position des pays de l'Amérique latine est assez ambiguë à ce sujet. Ils considèrent que « la politique contenue dans cette déclaration [de Monroe] « en s'opposant en son temps aux manœuvres de la Sainte-Alliance leur a rendu un grand service qu'ils reconnai-

(1) J. RAY, *op. cit.*, pp. 99-100.

« sent pleinement » (1). Mais ils ne voient pas dans cette doctrine de Monroë une entente régionale au sens du droit international (2). En partant de cette attitude, on comprend pourquoi la Société des Nations a eu peu d'influence sur la doctrine générale du pan-américanisme. L'absence des Etats-Unis à Genève, au surplus, est un facteur d'importance en ce domaine. Devant cette séparation quasi absolue de deux idées d'organisation, l'une universaliste, l'autre isolationniste, la porte restait ouverte pour une lutte d'influence, dont les résultats apparaissent assez contradictoires. La Société des Nations est intervenue en Amérique latine (affaire du chaco Boréal, conflit de Leticia (3) mais par contre le Brésil a quitté la Société des Nations. Les rapports entre les deux systèmes ne s'expriment donc pas dans le domaine des théories, mais dans celui des faits : c'est à propos de l'organisation de la Société des Nations et de ses interventions qu'on peut les analyser.

## II. — LES TRANSFORMATIONS DE L'ORGANISATION INTERNE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Etant donné que la Société des Nations est une institution vivante, et que l'idée dans laquelle ses membres communiquent a évolué, l'organisation même de la Société des Nations a subi des transformations. Il convient de les examiner sous trois aspects différents ; les améliorations au

(1) Déclaration de M. CANTILLO devant le Comité d'arbitrage et de sécurité, 1921.

(2) Perez GUERRERO, *Les Relations de l'Amérique latine avec la S. D. N.*, Paris, 1936, p. 177.

(3) M. LE FUR (R. G. D. I. P., 1933, p. 121), *L'affaire de Leticia*.

pacte, les interprétations données aux divers articles du pacte mettant en valeur le caractère institutionnel de la Société des Nations et la création, dans le cadre de la Société des Nations, de nouvelles relations entre ses membres, cette dernière partie formant la tendance régionaliste.

La littérature est abondante sur les amendements au pacte parce qu'elle comprend tout un ensemble de projets d'amendements ou de réformes émis ou soutenus par des auteurs ou des associations pacifistes. La synthèse de ces projets pourrait exprimer le développement de l'esprit international chez les individus. Ils ne représentent pas cependant une partie du développement du Pacte, parce que celui-ci existe avant tout entre des Etats. Les améliorations au pacte, soit par voie d'amendement, soit par voie de pactes séparés conclus dans l'esprit qui en a animé la formation, représentent au contraire les étapes de sa vie propre. Ce « travail d'infra-structure pour consolider la paix » (1) s'est révélé sous une quadruple forme : le protocole de Genève (octobre 1924) les accords de Locarno (octobre 1925) ; l'entrée de l'Allemagne à Société des Nations (septembre 1926) le pacte Briand-Kellog (27 août 1928).

Le protocole de Genève, au lendemain du projet d'assistance mutuelle de 1923, lie deux idées complémentaires : l'interdiction de toute guerre d'agression, et la mise sur pied d'un système complet d'arbitrage permettant dans tous les cas de trouver une solution aux différends à venir sans recourir à la guerre. L'interdiction de toute guerre d'aggression supposait en effet trois notions conjointes ;

(1) N. POLITIS, *L'avenir de la S. D. N.*, Esprit International, oct. 1938, pp. 515-538.

la définition de l'aggression, la détermination facile et rapide de l'agresseur et postulait (art. 2), la légitimité de la résistance armée en cas de légitime défense. Le système d'arbitrage est rendu efficace par une extension des attributions conférées précédemment à la C. P. J. I. qui est désormais obligatoirement saisie de tous les litiges définis à l'article 36, et au Conseil comme organe de conciliation (en désignant les arbitres) et d'administration, soit qu'il règle la question par une décision obligatoire prise à l'unanimité (1), soit qu'il constitue un tribunal arbitral spécial, dont il détermine lui-même les pouvoirs et la procédure. Des sanctions économiques et financières peuvent être appliquées à l'Etat qui refuse de se soumettre aux décisions prises. Elles se doublent de sanctions militaires s'il y a agression (l'agresseur se trouvant défini par le jeu des présomptions de l'article 10 du protocole). On peut reprocher au protocole de ne pas avoir osé aborder en face la solution qui s'imposait : l'organisation systématique de la procédure de conciliation (2). Malgré les réserves faites à son sujet, et bien qu'il soit demeuré une œuvre purement théorique, puisqu'il ne fut pas ratifié, le protocole avait mis en valeur une volonté certaine d'organisation de la paix par le droit, et réagissait contre la distinction entre les guerres permises et les guerres interdites par l'introduction d'une idée hardie, celle de la tendance à rendre l'arbitrage obligatoire (3). En déterminant l'agresseur

(1) Les réponses françaises et tchécoslovaques admettaient la majorité (*J. O.*, 1924, 1162-1173-1175). Cf. Rapport POLITIS, V<sup>e</sup> ass. plein., p. 493.

(2) Hans WEHBERG, *Le Protocole de Genève*, Rec. Cour La Haye, 1925, II, p. 14.

(3) Ch. ROUSSEAU, *La Compétence de la S. D. N. dans le règlement des conflits internationaux*, Paris, 1927, p. 186.

aussi facilement que possible, il permettait d'envisager l'application des sanctions. Le système devenait donc aussi complet qu'on peut le souhaiter.



Les accords de Locarno sont l'expression de la deuxième tentative faite pour boucher la « fissure du pacte ». Par le pacte Rhénan, les H. P. C. (France, Allemagne, Belgique) conviennent volontairement de maintenir, dans le *statu quo* leurs frontières communes, s'interdisent de recourir à la guerre et s'engagent au contraire à recourir aux systèmes juridictionnels ou arbitraux. L'intangibilité de la frontière ainsi reconnue est d'autre part garantie par une double déclaration anglaise et italienne. Le pacte est assorti de conventions d'arbitrage germano-belge et germano-françaises, prévoyant la procédure à suivre pour parvenir à la solution des conflits juridiques ou politiques. Enfin, des conventions d'arbitrage germano-polonaises et germano-tchécoslovaques stipulent que les frontières orientales de l'Allemagne ne peuvent être modifiées sans le consentement de toutes les parties en cause.

Les accords de Locarno contiennent dans un double système, celui du Rhin, celui de l'Est. Le second est une tentative pour améliorer un état de fait ne satisfaisant aucune des parties en cause. Le système rhénan est au contraire une recherche sérieuse des moyens propres à rendre la guerre juridiquement impossible. On assiste à « une évolution extrêmement importante en ce qui touche à un des plus grands problèmes du droit international » (1). En

(1) J.-B. WHITTON, *La neutralité et la S. D. N.*, Rec. La Haye, 1927, II, t. 17, p. 488.

créant dans le droit la zone des cas réservés, cas « domestiques » on laisse subsister un domaine où le droit ne s'applique pas, où règne l'anarchie. Les accords de Locarno avaient donc l'avantage de mettre en valeur tout le danger que représente pour la paix, et même pour la vitalité de la Société des Nations elle-même, l'article 15, al. 8. Mais ce n'était encore qu'une tentative imparfaite, parce que partielle dans l'espace, et non incorporée dans le pacte lui-même. Le problème de l'extension intégrale du droit international à tous les conflits, subsistait donc (1). L'organisation de la paix restait « rudimentaire » (2).



En signant les accords de Locarno, l'Allemagne reprenait contact avec le monde des alliés. Elle devait retrouver sa place en Europe en entrant à la Société des Nations, lorsqu'il n'y eut plus d'alliances.

Or l'entrée de l'Allemagne à Genève suppose nécessairement l'existence définitive de principes du droit : condamnée à payer, l'Allemagne ne s'était que très partiellement exécutée. En lui rendant l'égalité de droits on supposait qu'il existait un système juridique tel qu'il assurait dans le droit international le respect de la foi jurée. Le désarmement matériel était une façade derrière laquelle l'Allemagne reconstituait ses stocks de guerre. Quant au désarmement moral, le gouvernement allemand, dans ses rapports avec la nation allemande, ne cessait d'affirmer que l'Allemagne n'était pas responsable de la guerre, et que les sti-

(1) J. RAY, *op. cit.*, p. 108.

(2) MILENKOVITCH, *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*, p. 225.

pulations territoriales, arrachées par la force, étaient sans valeur.

L'Allemagne de Stresemann, en entrant à Genève, s'engageait, apparemment, à en respecter le droit. Donc son entrée confirmait l'existence de ce droit des gens qui avait si longtemps semblé une chimère. Mais en même temps, il supposait chez la nouvelle venue une volonté de collaborer que les faits ne devaient pas justifier. C'était donc un danger pour la Société des Nations. Mais en acceptant le danger, elle remplissait le rôle pour lequel elle avait été créée. Cette attitude était plus logique que l'abstention pure et simple, qui eût été une renonciation et une démission.



Les accords de Locarno avaient été une tentative pour consolider le droit : le pacte du 27 août 1928 fut réellement un progrès. Il contribuait à rapprocher les Etats-Unis de l'Europe et, par là, leur entrée dans la Société des Nations pouvait être envisagée. Mais en demandant la condamnation de toutes les guerres sans exception, les Etats-Unis ouvraient un débat intime pour les signataires du Covenant et des accords de Locarno qui permettent la guerre de légitime défense, et la guerre envisagée à titre de sanctions militaires. Le pacte fut signé sous les réserves suivantes : il n'engagerait chacune des parties qu'autant qu'il serait signé par « les autres Etats, en situation d'avoir des conflits graves avec lui » ; la dérogation, par l'un des contractants, aux stipulations du pacte dégage ses cosignataires ; la guerre de légitime défense subsiste.

Bien qu'en fait le pacte de Paris n'ait pas complètement répondu aux désirs de ses promoteurs, il apporte, dans les relations internationales un élément absolument nouveau

en ce sens qu'il pose pour la première fois le principe de l'illégalité de toute guerre qui n'est pas purement défensive. Mais il ne définit pas l'agresseur (1). C'était une lacune d'autant plus grave que son efficacité pouvait être complètement nulle s'il ne régnait pas la plus grande clarté sur ce point. Les Etats-Unis ne voulurent pas accepter la « police de l'Europe » (2). Malgré ses lacunes, il est important de remarquer que le retentissement de la cérémonie de la signature fut immense dans le monde entier. Si l'expression « mise hors la loi de la guerre » ne figure nulle part dans le traité, ni dans la correspondance échangée entre ses promoteurs, les peuples eux, entendaient réellement qu'il en soit ainsi. Au surplus, l'acte général d'arbitrage allait s'efforcer de remplir les lacunes subsistantes. Par sa souplesse et par les limitations qu'il permet d'apporter à l'adhésion donnée, il devait permettre aux Etats, par le jeu d'accords particuliers rédigés suivant un modèle donné, de faire du droit leur règle de conduite (3).



Les pactes de Locarno et de Paris, en même temps qu'ils manifestent la persistance de l'idée d'organiser la paix, révèlent les tentatives faites dans le cadre de la Société des Nations pour qu'elle devienne véritablement l'organisation de la communauté internationale. Mais il importe d'examiner, pour déterminer sa nature juridique actuelle, comment ont évolué les articles du pacte qui en marqueraient

(1) JAMES I. STOTWELL, *Le Pacte de Paris*, traduction GAUCHERON, 1930, p. 205.

(2) JAMES I. STOTWELL, *op. cit.*, p. 223.

(3) E. BOREL, *L'acte général d'arbitrage*, Rec. Cour La Haye, 1929, II, t. 27, p. 529.

les caractères proprement institutionnels. L'article 5 est celui qui a le plus d'importance à l'origine de la Société des Nations pour discerner le caractère institutionnel du pacte. Les modifications d'interprétation qu'il a pu recevoir par la suite sont donc particulièrement importantes. On a tout d'abord assisté à une extension aussi large que possible de l'interprétation du terme « procédure » (art. 5, al. 2). Une application considérable de ce procédé destiné à tourner la règle de l'unanimité fut décidée en 1922 lorsque le Conseil estima que l'envoi d'une commission d'enquête chargée d'étudier le tracé d'une frontière était une simple question de procédure (1). De même, il fut admis que les votes des diverses commissions, considérés comme purement préparatoires (ainsi que les vœux) peuvent n'être émis qu'à la simple majorité (2).

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 demeurerait cependant dans sa forme première. Tout un parti s'était formé dans les commissions, qui réclamait son abrogation. A la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité, M. Politis, dans son memorandum (3) demande que soit consacrée, par voie de convention extérieure au pacte, la règle de la majorité pour les résolutions du conseil investies d'une valeur juridique sur le fonds des litiges. A cette même session, les suggestions de la délégation allemande (4) et le memorandum Rollin-Jacquemyns (5) s'engagent dans la voie d'un système majoritaire. Le projet de convention pour l'assistance financière des Etats victimes d'ag-

(1) *J. O.*, 1922, pp. 551-552.

(2) A. 1921, C. I., p. 179.

(3) Doc. série VI, pp. 136 et 137.

(4) *Eod. loc.*, p. 225.

(5) Doc. série VII, pp. 128-129.

gression, élaboré par le comité financier et le comité d'arbitrage et de sécurité entre 1927 et 1930, et approuvé à la *xr<sup>e</sup>* session de la Société des Nations admet le système majoritaire pour les décisions d'ordre technique et la solution des différends relatifs à l'interprétation et au mode d'application de la convention et ce, dès l'origine des discussions (1). Or, la question de savoir comment et sur quelles bases sera donnée cette assistance est tout aussi importante, sinon plus, que le principe même de l'assistance, dont la nécessité ne peut faire aucun doute en cas de violation flagrante des engagements internationaux. Dans ce cas d'ailleurs, la doctrine anglaise, qui représente d'une manière générale la tendance « unanimité » admettait sans doute volontiers que la force de l'opinion publique pût entraîner l'action des gouvernements. Le projet, toutefois, maintient la nécessité d'une décision unanime sur le principe même de l'assistance, malgré l'opposition du Canada, de la France et du Pérou (2).

La convention relative à la création d'une Société internationale de crédit hypothécaire agricole va encore plus loin (3). Elle décide que si la révision de la convention ne peut être réalisée qu'avec l'unanimité des membres signataires, à l'expiration du délai de 30 ans prévu pour être celui de la durée de la Société, la révision ou l'abrogation de cette convention serait décidée par un vote pris à la majorité en nombre, et à la majorité des  $\frac{3}{4}$  en sommes, des Etats participants. Ces décisions sont obligatoires pour tous les contractants (4). Enfin, pour terminer ce mouve-

(1) *J. O.*, 1929, p. 681.

(2) *X<sup>e</sup> ass.*, C. III, pp. 30-33 et 42.

(3) *J. O.*, 1931, p. 1432.

(4) J. RAY, *op. cit.*, sup. 1932, p. 93.

ment, ou plus exactement pour en amorcer de nouveaux développements, il convient de signaler la résolution adoptée par la XIX<sup>e</sup> session, le 30 novembre 1938, décidant de soumettre à la ratification des membres de la société un amendement d'après lequel l'article 5 § 1 sera rédigé ainsi : « Sauf disposition expressément contraire du présent pacte ou d'accords conférant certaines attributions à la Société des Nations, les décisions de l'assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. » Il est impossible de prévoir le nombre et l'importance des accords envisagés, mais il est certain que par cette voie, la règle de l'unanimité peut juridiquement disparaître entièrement. Si l'excellence même de la règle de l'unanimité est ouvertement contestée par la Société des Nations elle est encore plus facilement tournée dans la pratique. Dans le conflit entre la Pologne et la Lithuanie, le Conseil décide de se référer à l'article 15, alors que l'article 14, applicable en l'espèce, eût exigé l'unanimité (1). De même, dans l'affaire des optants hongrois, le Conseil émet des vœux en termes tels qu'ils sont en fait, des décisions. Toutefois, cette procédure permet de décider à la seule majorité (2). Enfin, il n'est pas superflu de signaler que la C. P. J. I. estime que l'unanimité s'entend en déduisant les voix des parties en cause (3) procédure qui permet évidemment au Conseil de prendre des mesures contre la volonté même d'un de ses membres.

Il n'est pas douteux que la règle diplomatique de l'unanimité ne tende vers un déclin rapide. Elle ne subsiste que sous une forme largement atténuée. A ce point de

(1) *J. O.*, 1922, p. 117.

(2) *J. O.*, 1929, pp. 1383 et 1413.

(3) C. P. J. I., série B., avis n° 12, p. 20.

vue, les tendances institutionnelles semblent l'avoir emporté au sein de la Société des Nations.

L'examen des modifications apportées par la pratique à l'article 10 qui organise la solidarité internationale et à l'article 19 qui prévoit les clauses de révisions dénote un certain parallélisme, en ce sens que l'un et l'autre tendent à disparaître.

L'article 10 n'avait pas été adopté sans difficultés. Dès 1920, une proposition canadienne en suggérait la suppression (1). La proposition fut renvoyée à la Commission des amendements puis ajournée par la première commission de la seconde assemblée. Reprenant son idée sous une autre forme, le Canada proposa en 1921 (2) « qu'aucun membre ne soit obligé (en vertu de l'article 10) » de commettre « un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son parlement, de sa législature, ou de tout autre corps représentatif ». C'était en fait supprimer purement et simplement l'obligation de se conformer aux devoirs de solidarité. Chaque Etat devient juge en dernier ressort du caractère obligatoire des engagements par lui souscrits. Seule la Perse vota contre cette résolution. Le président déclara que l'unanimité n'ayant pas été obtenue, et la proposition n'ayant pas été rejetée, « la proposition n'était pas adoptée » (3). L'article 10 sortait fortement diminué de ce débat.

L'article 19 fut attaqué d'une autre manière. A l'occasion d'une requête de la Bolivie contre les traités signés avec le Chili, le Comité des juristes, dans son rapport, déclara que l'article 19 ne pouvait être invoqué contre les traités que

(1) A. 1920, P., p. 275.

(2) A. 1922, C. I., p. 22.

(3) A. 1923, P., p. 86.

« lorsque l'état de choses existant au moment de leur conclusion a subi par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer (1). Cette interprétation restrictive de l'article 19 lui enlevait une grande partie de son efficacité. C'est ce que pensa la délégation chinoise, qui, demandant le vote d'une résolution considérant que la conférence projetée pour l'examen des traités antérieurs à 1919 (concessions internationales) « correspond à l'esprit du pacte et particulièrement à celui de l'article 19 » (2) retire sa motion le 22 septembre 1925, ce qui semblerait indiquer que l'article 19 ne s'applique pas dans le cas visé (3). Enfin, l'article 19 est expressément cité dans le Pacte à Quatre, qui ne fut pas appliqué.

L'article 19 subsiste dans sa lettre. L'esprit révisionniste subsiste dans le monde, et les traités sont modifiés non seulement en dehors de la procédure suivie en 1919 pour leur établissement ou préconisée par l'article 19 du pacte, mais même contrairement à l'esprit du pacte lui-même. Il faut voir là la preuve de l'existence concomittante de deux systèmes radicalement différents, entre lesquels il n'est pas possible d'établir de rapprochement ou de comparaison : le système juridique et le système anarchique. Mais en droit et en fait, l'article 19 subsiste, réduit à l'état de simple possibilité.

L'évolution de l'article 16 est beaucoup plus accentuée. On rencontrera des « velléités » (4) d'application en 1921

(1) A. 1921, P., p. 466.

(2) A. 1925 P., p. 79.

(3) J. RAY, *op. cit.*, p. 564.

(4) J. RAY, *op. cit.*, p. 505.

(conflit entre l'Albanie et la Yougoslavie) et 1923 (affaire de Corfou) (1). La Commission du blocus estima que chaque Etat est souverain pour l'interprétation des faits pouvant donner lieu à l'application de l'article 16. Les amendements adoptés en 1921 précisent qu'il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de pacte — les voix des parties n'étant pas comptées dans le vote à intervenir sur ce point. Or ces amendements ne furent pas ratifiés. D'où cette conséquence que l'ancien article 16 a perdu son autorité morale sans que le nouvel article soit applicable (2). Aussi ne fut-il invoqué ni dans l'affaire du Chaco (3), ni dans celle de la Mandchourie. Le seul essai réel d'application fut le conflit italo-éthiopien (4). Ce fut un échec total dû principalement à ce qu'on avait longuement désorganisé le système de l'article 16 avant de songer à l'appliquer. Cet échec ne terminait pas l'ère des difficultés. Il fallait encore lever les sanctions lorsque la guerre fut terminée. Par une recommandation, l'assemblée émet le vœu « que le Comité de coordination « fasse aux gouvernements toutes propositions utiles pour « mettre fin aux mesures prises par eux en exécution de « l'article 16 » (5).

L'année 1938 devait marquer un tournant capital dans l'histoire des sanctions. A la Sixième Commission de la XIX<sup>e</sup> session, à la suite d'une proposition du délégué britan-

(1) *J. O.*, 1923, p. 1277, 26<sup>e</sup> session.

(2) J. RAY, *op. cit.*, II, p. 19.

(3) J. RAY, suppl. 2, p. 72 et 3, p. 72, « il y eut, dit l'auteur, à peine un incident de procédure ».

(4) Tatiana VORONOFF, *L'art. 16 du Pacte de la S. D. N.*, Paris, Pedonne, 1937.

(5) *J. O.*, suppl. spécial, n<sup>o</sup> 151, p. 66.

nique, la question fut posée de savoir « quel caractère il convenait désormais d'attribuer à l'art. 16 ». Il en résultait qu'on ne saurait déterminer à l'avance les circonstances dans lesquelles jouerait cet article, et qu'il n'existait pas d'obligation inconditionnelle de prendre les mesures préconisées par cet article. Il n'existe qu'une seule obligation pour les Etats, celle de se consulter mutuellement. Le rapport adopté d'ailleurs par l'assemblée reconnaît qu'aucune proposition d'amendement au pacte n'a été soumise à la commission, et constate que les déclarations et observations faites tant devant l'assemblée que devant la commission définissent l'attitude des divers membres de la Société des Nations dans les circonstances auxquelles fait allusion l'art. 16. « D'une manière générale, il est admis que les « mesures militaires envisagées à l'art. 16 ne revêtent pas « un caractère obligatoire. En ce qui concerne les mesures « économiques et financières, un grand nombre de membres de la société déclaraient que, dans les circonstances « actuelles, ils ne pouvaient pas se considérer automatiquement tenus d'appliquer ces mesures dans un conflit « quelconque » (1). L'assemblée décida de communiquer ce rapport à tous les membres de la Société des Nations.

\*  
\* \*

Il serait facile de conclure de l'étude de l'évolution des articles 10, 19 et 16 que les caractères institutionnels de la Société des Nations sont en voie de disparition. Cette conclusion ne serait pas exacte, car il existe, pour d'autres articles, des conclusions totalement différentes.

C'est notamment le cas du développement du fonction-

(1) *Résumé des travaux mensuels*, 1938, p. 253.

narisme international. De ce développement, il résulte que « la notion du service public n'est plus étrangère au droit international » (1). Il n'est pas possible de ramener la situation du fonctionnaire international à un louage de services ou à un quelconque contrat de droit privé. La doctrine fait très expressément intervenir « une autre notion, celle de l'institution » (2). Le fonctionnaire international accepte de remplir une fonction internationale. Là s'arrête la part de la volonté individuelle. Les conditions dans lesquelles il les exerce ne dépendent aucunement de lui. Il n'a pas traité, contracté avec les divers Etats membres de la Société des Nations. Ceux-ci ont arrêté entre eux le statut du fonctionnaire. Ce statut peut être modifié par les Etats sans que le fonctionnaire atteint par les modifications ait à intervenir dans ces modifications ou à renouveler son adhésion à la fonction à lui conférée. Encore faut-il reconnaître que l'actuel secrétaire général est doté de bien peu de pouvoirs à côté de ceux qu'on envisageait de conférer à M. Vénizelos qui eût été nommé « Chancelier » (3). En fait, le secrétaire général remplit une fonction internationale de la plus haute importance. Il joue un rôle analogue à celui du Secrétaire Permanent d'un Ministère Anglais (4). Il est nommé pour une durée de dix ans (5). (Le mandat de Sir Eric Drummond était illimité, il devait quitter la Société des Nations par voie de démission et devenir ensuite ambassadeur d'Angleterre à Rome sous le nom de Lord

(1) S. BASDEVANT, *Les Fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, cf. Préface GIDEL.

(2) BASDEVANT, *op. cit.*, p. 95.

(3) A. CAGNE, *Le Secrétaire Général de la S. D. N.*, Paris, 1936, p. 19.

(4) CAGNE, *op. cit.*, p. 23.

(5) A. 1932, P., p. 97.

Perth). Aucune procédure de révocation ne semble possible, sinon le refus de l'inscription au budget annuel de son traitement (1). Il a sous son autorité l'ensemble du personnel de la Société des Nations. Celui-ci bénéficie d'un statut légal, qui a encore été accentué et précisé par la Commission des XIII (2) adopté par la XI<sup>e</sup> Assemblée. Par l'importance prise dans la vie internationale par le secrétariat de la Société des Nations, celui-ci apparaît réellement comme une organisation institutionnelle.

L'enregistrement des traités a répondu d'une manière constante aux buts que se proposait d'atteindre l'art. 18. Sans doute, la 1<sup>re</sup> Commission estime que les accords techniques n'avaient pas à être enregistrés, mais l'Assemblée n'a pas suivi la Commission (3). Bien qu'il ne soit pas question d'un véritable droit de contrôle de la société sur les traités intervenus entre ses membres — ou avec l'un quelconque d'entre eux — elle a une sorte de droit et de devoir moral de contrôle (4). Cet enregistrement a d'ailleurs été sollicité par les Etats-Unis (bien qu'ils ne soient pas membres de la Société des Nations) par une décision communiquée au Secrétariat général de la Société des Nations. Les sanctions de l'art. 18 n'ont pas été appliquées, et il ne s'est au surplus présenté aucun litige réclamant leur application.

On assiste donc dans la vie de la Société des Nations à la lutte entre deux tendances bien marquées. D'une part l'unanimité disparaît progressivement de la vie de la Société des Nations et celle-ci organise réellement des

(1) J. RAY, *op. cit.*, p. 238.

(2) A. 1930, C. IV, p. 296.

(3) A. 1921, P., p. 852.

(4) J. RAY, *op. cit.*, p. 557.

services de fonctionnaires internationaux. D'autre part, certains articles tendent à disparaître, ou même disparaissent en fait. Il y a là un signe qui peut laisser prévoir la conclusion de cette étude. Il ne semble possible d'expliquer ces transformations qu'en se référant à la persistance de la vie d'une idée « qui se réalise et dure juridiquement ». A l'origine, autour de l'idée première de la Société des Nations, les auteurs du Covenant ont échafaudé un ensemble de règles juridiques constituant réellement une enveloppe contractuelle. Le dynamisme propre de la Société des Nations tend à faire tomber cette enveloppe dans les parties qui répondent bien à l'idée par leur principe, mais non pas leur agencement. En même temps que disparaissent des soutiens hâtivement donnés à l'idée internationale se développent d'autres points du Pacte — de telle sorte qu'on peut dire que la Société des Nations se régénère elle-même.



Pour que l'idée se réalise, il faut en outre que la Société des Nations émette au dehors ses principes, qu'elle les projette dans la vie internationale, ce qu'elle ne peut faire que par voie d'organisation du monde. Cette organisation peut se faire dans deux voies différentes. D'une part, on peut concevoir une organisation de voisinage, entre Etats membres de la Société des Nations, organisation qui sera à base régionale ou continentale, et, d'autre part, une organisation juridique des rapports des Etats membres et de la Société des Nations elle-même avec les Etats non membres, organisation qui, pour se parachever, suscitera une tendance à englober tous les Etats existant dans le monde : c'est la tendance universaliste.

La 1<sup>re</sup> Commission proposa à l'Assemblée (1) de considérer comme étant de nature à favoriser les progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques les accords conclus entre les membres de la société et tendant à renforcer leurs engagements en vue du maintien de la paix. Il y a certes un danger pour la Société des Nations, car une certaine forme de régionalisme aboutirait facilement à la mise en tutelle d'une partie de continent par l'Etat le plus fort, lequel, maître dans son entente régionale, pourrait écarter l'influence de la Société des Nations dans son quasi protectorat. En outre, il est assez difficile de déterminer ce qu'est une région, et quels sont les groupements stables et ceux destinés à disparaître. La question est donc beaucoup plus une question de fait et d'opportunité qu'une question de principe.

C'est ce que la Société des Nations a fort bien compris en favorisant très largement celles de ces ententes qui répondaient à son idéal ou complétaient là où le besoin s'en faisait sentir, son organisation. C'est au premier chef le cas de deux organisations particulières : la petite entente et l'entente balkanique.

Le désir de rapprochement qui anima simultanément la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchéco-Slovaquie naquit à la fois de « la communauté de leurs intérêts et des dangers qui pouvaient éventuellement les menacer » (3). Si le projet originaire (projet Take-Jonesco) comprenait outre les pays ci-dessus nommés, la Pologne et la Grèce, ce fut le projet Benès qui servit de base aux trois conventions

(1) X<sup>e</sup> Ass., C. III, p. 30.

(2) A. 121, P., p. 831.

(3) VOYSLAV M. RADOVANOVITCH, *La Petite Entente R. G. D. I. P.*, 1933, p. 717.

bilatérales défensives des 14 août 1920, 23 avril 1921 et 7 juin 1921 liant deux à deux chacun des trois Etats, conventions conformes à l'art. 21 du Pacte de la Société des Nations, qui furent au surplus enregistrées par la Société des Nations. Dès lors, il existait une solidarité embryonnaire entre les trois Etats. Elle résultait d'abord des textes, puisqu'il était convenu à l'art. 3 de chacun des pactes qu'aucune des Hautes Parties Contractantes ne pouvait conclure une alliance avec une tierce puissance sans l'avis préalable de l'autre. En outre, les trois Etats se réunissaient en conférences périodiques dont l'importance était si évidente qu'à la suite de la 2<sup>e</sup> conférence, tenue à Sinaïa du 28 au 30 juillet 1923, la Société des Nations attribua un siège au groupement des trois Etats, siège « quasi-permanent » (1). Ces conférences se réunirent aussi souvent que le besoin s'en faisait sentir. La huitième conférence, tenue à Jachymov, du 12 au 15 mai 1927, indiquait la voie dans laquelle on devait s'engager un peu plus tard, celle de la constitution définitive d'un groupement nouveau : à cette conférence en effet, à la suite de l'incident du Saint-Gothard (contrebande de mitrailleuses destinées au réarmement de la Hongrie) il fut décidé que cette affaire serait portée collectivement devant le Conseil de la Société des Nations.

De 1929 à 1932, la Petite-Entente allait exister sous forme d'une alliance tripartite. La convention tripartite du 21 mai 1929 est essentiellement un acte général d'arbitrage et de règlement judiciaire conclu dans le cadre de la Société des Nations, et, pour ainsi dire, sous sa garantie. Le préambule de la convention déclare en effet

(1) VOYSLAV M. RADOVANOVITCH, *op. cit.*, p. 735.

que « appréciant hautement la recommandation faite par l'Assemblée de la Société des Nations, dans sa résolution du 26 septembre 1928, à tous les Etats, de conclure des conventions de règlements pacifiques des différends internationaux » les trois Etats décident de soumettre à un règlement judiciaire les différends de toute nature pouvant surgir entre eux, et prévoient les voies et moyens à employer : C. P. J. I. (art. 36), conciliation, enquêtes (art. 3 de la Convention de La Haye de 1908), arbitrage rendu par le Conseil de la Société des Nations saisi conformément à l'art. 15.

La résolution dite d'« accord complémentaire aux traités d'amitié et d'alliance entre les Etats et la Petite-Entente » adoptée à la dixième conférence de Strbské-Pleso, du 27 juin 1930, complétait heureusement cet accord tripartite en organisant d'une manière réelle le règlement intérieur de la Petite-Entente, en décidant des réunions obligatoires annuelles, des réunions lors de l'Assemblée de la Société des Nations et des réunions extraordinaires aussi souvent que le besoin s'en ferait sentir.

Ce fut le cas de la réunion du 19 décembre 1932, tenue à Belgrade entre MM. Benès, Yevtitch et Titulesco, « à la suite des révélations de M. Wickham Steed d'un projet d'hégémonie parallèle germano-italienne sur l'Europe Centrale » (1), révélations qui allaient d'ailleurs être confirmées dans les jours suivants par l'affaire dite de Hirtenberg connue en janvier 1933. Il s'agissait de contrebande de fusils provenant d'Italie et destinés, après réparation en Autriche, à être expédiés en Hongrie. Une demande des trois Etats, appuyée par une démarche de la

(1) *Revue du Droit International*, 1932, pp. 647-651.

France et de l'Angleterre à Rome, devait aboutir à la réexpédition des armes en Italie. La Petite-Entente avait démontré son efficacité pratique. Les esprits étaient prêts pour la dernière transformation, sanctionnée par le pacte des 14, 15 et 16 février 1933, signé à Genève. Par cette alliance d'une durée illimitée, renouvelant pour un temps indéfini les accords précédents, une unité internationale nouvelle est créée. Elle comporte une unification de la politique générale des trois Etats membres pour atteindre un idéal de paix, et réalise cette unification au moyen d'un organe directeur composé du Conseil permanent des trois Ministres des Affaires étrangères qui tiennent au moins trois réunions par an, et sont en tous temps tenus dans une étroite collaboration par la création de délégués spéciaux des Ministres des Affaires étrangères : ces délégués constituent, le terme n'est pas exagéré, un véritable Ministère des Affaires étrangères de la Petite-Entente. Il existe en outre un secrétariat du Conseil, une section économique et une représentation de la Petite-Entente auprès de la Société des Nations.

Suivant le mot de Hauriou, l'idée est devenue une réalité. En eut-il été de même si la Société des Nations n'avait pas existé ? La réponse est certainement négative. La reconnaissance de l'importance de fait de ce groupement politique ne pouvait en vérité venir que d'un organe l'englobant par d'autres côtés, et comprenant les mêmes parties. Les Etats de la Petite-Entente, qui avaient mis en commun certaines parties de leur activité dans la Société des Nations, s'unissaient à nouveau dans le pacte d'organisation de 1933, mais en suivant les principes généraux de la Société des Nations. Au surplus, le simple fait matériel des réunions périodiques de Genève indiquait clairement la voie à

suivre pour faire naître entre des Etats que les questions de races pouvaient diviser une continuité de rapports harmonieux et constructifs. Enfin, l'influence de la Société des Nations est d'autant plus incontestable que, non seulement certains membres ont mis en commun dans la Petite-Entente une partie de leur personne internationale de même qu'ils s'unissaient par d'autres liens dans la Société des Nations, mais aussi, en créant cette nouvelle institution, ils ont spécifié que leur union était conçue dans l'esprit du Pacte. Or, « une idée d'union en vue de réaliser un but » c'est toute l'essence de la Société des Nations, comme c'est la base de la Petite-Entente.

L'Entente Balkanique est un autre exemple d'organisation d'une entité juridique internationale dans le cadre du Pacte. Malgré toute l'ingéniosité employée en 1919 et en 1920, il était évident que l'enchevêtrement des races dans cette partie de l'Europe était trop profond pour que les frontières des Etats créés ou agrandis puissent correspondre aux limites ethniques. Les dangers de guerre étaient donc nombreux, et les difficultés d'organisation internationale plus grandes. Il ne fallut pas moins de quatre conférences pour aboutir à la signature du pacte du 9 février 1934.

La première conférence (Athènes, 5-12 octobre 1930) déclare dans sa résolution finale « que leur union [des peuples balkaniques] doit avoir le caractère d'un groupement de nationalités indépendantes, et se constitue dans le cadre et l'esprit de la Société des Nations » (1). Il fut en outre déclaré (rapport Papanastasiou) « Que le pacte de la Société des Nations, y compris son principe de la revision des trai-

(1) *Documents officiels des Conférences Balkaniques*, publiés avec l'appui de la Dotation CARNEGIE pour la paix internationale, pp. 51 et suiv.

tés, doit former le cadre de l'activité balkanique, sans aller à l'encontre de ce principe » (1). La deuxième et la troisième conférence (12-16 octobre 1931, 22-27 octobre 1932) ne semblent pas avoir contribué à faire progresser l'établissement de l'entente balkanique. Il faut arriver à la quatrième conférence (Salonique, 5-11 novembre 1933) pour voir adopter le vœu de la conclusion d'un pacte ayant pour base l'avant-projet, qui, même aux dires d'auteurs ayant combattu le pacte balkanique, « s'inspire de l'acte général de Genève et des idées du ministre des Affaires Etrangères A. Briand, pour une union européenne » (2). Les trois idées qui dominent l'avant-projet sont : la mise hors la loi de la guerre, l'arbitrage, l'assistance mutuelle. Le pacte fut signé à Athènes le 9 février 1934 entre la Grèce, la Roumanie, la Yougoslavie et la Turquie. Deux Etats Balkaniques restaient en dehors de son organisation : la Bulgarie et l'Albanie. Mais leur adhésion demeurait possible. Les détails de son fonctionnement furent prévus à la réunion d'Ankara (20 octobre-2 novembre 1934). Deux organes sont créés, le Conseil permanent et le Conseil économique consultant. Le statu quo territorial est garanti.

L'entente balkanique ainsi organisée s'est réellement comportée comme une unité du droit international tant à l'occasion de l'assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie, que lors de la révolte venizeliste où elle agit comme un élément modérateur. Durant toute la crise athénienne, les pays de l'Entente balkanique agissent dans le même sens à la Société des Nations. Enfin c'est surtout dans la révision de la Convention des Détroits, signée à Lausanne en 1923, que son

(1) *Documents officiels*, t. I, p. 59.

(2) Boris KOSTOFF, *La Bulgarie et le Pacte Balkanique*, p. 55.

action est remarquable, car alors, non seulement l'Entente balkanique permet aux divers pays d'examiner en commun un problème international grave, mais encore, d'une part la Bulgarie donne son adhésion à l'Entente lorsque cette dernière appuie la demande de revision de la Turquie (10 mai 1934) et, d'autre part, la Convention de Montreux est le premier — et unique — cas de la revision par les voies pacifiques des traités existants (1). Il ne semble donc pas exact de dire que l'Entente balkanique contrevient à l'esprit de la Société des Nations, parce qu'elle garantit le statu quo et néglige l'importance de l'article 19 du pacte de la Société des Nations, puisque, précisément, elle a utilisé cet article et a enrichi son importance d'une exacte application.

La collaboration au sein de l'Entente balkanique ne fut pas seulement d'ordre politique.

Elle engendra toute une activité administrative dont les principaux résultats furent trois conventions signées au mois d'octobre 1936, établissant le régime du trafic aérien, l'union postale avec la Petite-Entente, et une commission permanente de la Marine au Pirée.

C'est cette collaboration constante qui devait permettre à l'Entente balkanique de traverser la crise de 1937. Il était prévu dans le pacte de 1934, qu'aucun des membres de l'Entente ne pouvait conclure des accords politiques avec les Etats des Balkans non membres (et ce ne pouvait être que la Bulgarie ou l'Albanie) sans le consentement préalable des autres membres. Or, par la déclaration du 24 janvier 1937, la Yougoslavie et la Bulgarie, désireuses de faire

(1) Harry N. HOWARD, *Les nouvelles perspectives dans les Balkans* (*L'Esprit International*, n° 44, oct. 1937), p. 490.

apparaître leur rapprochement, signaient une déclaration commune ainsi conçue : « Il y aura une paix inviolable et une amitié sincère et perpétuelle entre le Royaume de Yougoslavie et le Royaume de Bulgarie ». Les autres membres de l'Entente n'avaient pas été officiellement consultés par la Yougoslavie. Il était donc à craindre que cette déclaration ne fût le prélude d'un affaiblissement du pacte de 1934 (1). Mais la situation fut rapidement régularisée, puisque, le 15 février 1937, le Conseil de l'Entente balkanique approuva *a posteriori*, sur le rapport de M. Stoyadinovitch, la déclaration incriminée.

Quelque soit donc le jugement porté sur le pacte balkanique, malgré les différences notables qui le séparent et de l'avant-projet, et du Covenant, il faut reconnaître qu'il a rendu le signalé service de « montrer la route » (2) vers une entente meilleure entre les pays par la voie de la collaboration au sein d'une union internationale créée dans le cadre de la Société des Nations, union dans laquelle les divers groupes nationaux mettent en commun une partie de leurs droits tout en conservant leurs identités respectives. Certes, on peut regretter qu'elle n'ait pas intégré dans son œuvre les aspirations de la Bulgarie et de l'Albanie (3). Mais il était plus conforme à la nature de l'entente de réunir autour d'une même idée ceux qui voulaient la transformer en une réalité vivante, que d'aboutir à un compromis balkanique général qui n'aurait rien résolu, si ce n'est l'ajournement des questions pendantes.

(1) Lazare MARCOVITCH, *L'orientation nouvelle de la Yougoslavie* Esprit international, 1937, pp. 291-315.

(2) Harry N. HOWARD, *op. cit.*, p. 504.

(3) Georg LUBENOFF, *La Situation internationale dans les Balkans*, E. I., juillet 1938, pp. 417-440.

En dehors de ces deux ententes, d'autres groupes se sont constitués avec moins de succès. Le groupe des Etats Baltiques a longtemps cherché à réaliser une union même partielle (1). Leur communauté d'intérêts se manifeste pour la première fois lorsque, le 31 août 1919, l'U. R. S. S. offrit la paix à l'Esthonie. Celle-ci demanda immédiatement que d'autres propositions fussent transmises à la Finlande, la Lettonie et la Lithuanie. Les conférences de Riga, Tallinn et Tartu, du mois de septembre 1919, furent de véritables conférences baltiques avant la lettre (2). La conférence de Riga, puis celle de Bulduri, au cours de l'année 1920, devaient aboutir à une reconnaissance *de jure* des divers Etats baltiques entre eux qui s'engageaient en outre à résoudre à l'amiable leurs conflits et à ne tolérer aucune action ni aucun préparatif d'action militaire contre l'un d'entre eux. Il était en outre décidé que des plénipotentiaires se réuniraient périodiquement, et qu'un conseil économique et un tribunal permanent d'arbitrage seraient créés. Après que la Conférence de Helsinski, en 1921, eut apaisé les incidents lithuaniens, les dispositions ci-dessus, restées ouvertes, furent renforcées par la décision qu'aucune partie ne signerait ou ne s'associerait à un accord dirigé contre l'une quelconque des autres parties, et, en outre, que les traités signés par l'un quelconque des Etats seraient communiqués à tous les autres. Il faut reconnaître que cette union diplomatique partielle n'a pas eu une influence suffisante pour jouer un rôle à la Société des Nations. L'union balte ne date d'ailleurs réellement que du traité de Riga de septembre 1934.

(1) H. DE MONTFORT, *Les nouveaux Etats de la Baltique*, Paris, 1933, p. 14.

(2) H. DE MONTFORT, *op. cit.*, p. 286.

L'entente entre les pays scandinaves réunissait facilement les intérêts communs de la Suède, de la Norvège et du Danemark. Il était plus difficile d'y faire rentrer la Finlande, car celle-ci n'a que très peu d'affinités pour la culture suédoise (1). Cependant, en 1936, pour la première fois, la Finlande a participé à la réunion des ministres des affaires étrangères des pays scandinaves. Du point de vue de l'aide apportée tant au système général de la Société des Nations qu'à sa doctrine, on peut faire certains reproches à l'union des Etats du Nord. En premier lieu, aucun pacte n'a été conclu, ce qui ne va pas sans inconvénient. Les réunions annuelles sont purement coutumières. Il en est de même pour celles tenues à Genève sous le nom de « Groupe des Neutres ». En outre, aucun système de sécurité n'est prévu. Enfin la neutralité, qui est la ligne constante de la politique de ces Etats (2), est en contradiction flagrante avec l'idée d'organisation de la paix. Il semble cependant que la situation doive évoluer à la suite de la proposition faite par la Suède au Danemark de lui fournir son appui en donnant à l'article 16 du Pacte une interprétation très large et en se basant sur l'article 21 concernant les Ententes régionales (3). Malgré cela, les pays du Nord, bien qu'ils aient traditionnellement une politique commune à Genève, n'ont que peu collaboré au développement de la Société des Nations à raison précisément de leur tendance à la neutralité.

Or ces Etats se trouvent justement à la croisée des che-

(1) A. HOIJER, *Le Scandinavisme et ses orientations nouvelles*, Rev. Aff. Etr., 1937, p. 216.

(2) *Le Nord*, janvier 1939, p. 34 (article anonyme).

(3) HOIJER, *op. cit.*, p. 219.

mins (1), les nations démocratiques leur offrant d'entrer dans un système de sécurité collective en formation, alors que les Etats dictatoriaux leur proposent leur amitié en leur demandant d'observer une neutralité bienveillante en cas de conflit armé. Cette neutralité postule nettement l'abandon du système de Genève, et les Etats nordiques apparaissent assez divisés sur la conduite à tenir.

En dehors de ces groupes la Société des Nations comprend un groupe qui, à la vérité, lui a préexisté : l'Empire britannique — et un groupement de fait : l'ensemble des Etats membres de l'Amérique du Sud.

La formation ou le maintien de ces groupes répond sinon à l'esprit, tout au moins à la lettre de l'article 21, qui, à la vérité, ne visait les Ententes régionales qu'à seule fin de permettre à la Société des Nations d'être universelle. Il correspond en outre à une tendance naturelle, et le fait que la Société des Nations s'y est adapté en développant considérablement l'article 21 est une preuve de ce mouvement d'adaptation du pacte à sa vraie nature juridique.

Il n'y a pas eu d'influence marquée de la tendance régionaliste sur l'assemblée, mais en ce qui concerne le Conseil, les progrès de cette tendance sont indéniables. C'est en 1926 que le régionalisme est consacré en ce qui concerne les élections au Conseil. Le nombre des membres permanents passait de quatre à cinq et il y avait neuf sièges non permanents, les membres sortants n'étant pas rééligibles, sauf décision contraire de l'assemblée statuant à la majorité des deux tiers (2). Depuis lors, le nombre des membres perma-

(1) L. TISSOT, *L'Entente Balte à la Croisée des Chemins*, Le Mois, n° 77, p. 30.

(2) *J. O.*, 1926, pp. 990 et suiv.

nents est porté à six, par l'entrée de l'U. R. S. S. En 1933, à la demande du Portugal, fut créé un siège destiné à être attribué à tous les membres ne faisant partie d'aucun groupe (1), de sorte qu'à l'heure actuelle, les groupes d'élection au Conseil se répartissent de la manière suivante : Amérique latine. Asie-Dominions-Petite-Entente. Etats de l'Europe du Nord. Etats n'appartenant à aucun groupe. Ainsi que le reconnaît la Société des Nations elle-même (2) « le système consacré par la pratique est le système des « groupes » ».

Si l'adoption du régionalisme au Conseil prouve que la Société des Nations s'adapte, malgré les apparences contraires, aux réalités de la vie internationale, l'échec de l'universalisme prouve à nouveau que la Société des Nations contient toujours à sa base non pas un traité contractuel, mais une communauté d'idéal. Cet échec, matérialisé par les départs du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie, suivi de quelques autres, montre le danger qu'il y a à « admettre dans une société des membres dont l'idéologie ou la mystique... est nettement opposée et parfois contradictoire sur les points essentiels » (3). Si la Société des Nations était devenue un simple contrat, rien n'empêcherait les Etats qui en sont brusquement sortis d'exécuter à nouveau leurs obligations pour rentrer à l'assemblée, et peut-être au Conseil. L'opposition des deux mystiques, matérialisée par la lutte entreprise par les Etats totalitaires contre la Société des Nations, dénonce, à tout le moins, la persistance d'une communauté de pensée dont elle reste encore le symbole.

(1) A. 1933, C. I., p. 7 ; A. 1933, P., p. 78.

(2) *Le Conseil de la S. D. N.*, publié par la Section d'Informations, Genève, 1938, p. 15.

(3) LE FUR, *La Réforme du Pacte*, R. G. I., 1937, p. 480.

## CONCLUSION

---

Telle qu'elle se présente chronologiquement, l'histoire de la Société des Nations peut se diviser en trois périodes. Pendant la première période, qui va de la fondation à l'année 1924 ou 1925, la Société des Nations transforme l'histoire en modifiant d'une manière pacifique les conflits pour en assurer le règlement juridique. La seconde période va de 1925 à 1930 ou 1931 : on assiste à un véritable effort de construction de la paix. Depuis lors, et sans qu'aucun changement soit apporté au pacte, le monde se détourne de lui. Le balancement entre la première période et la seconde marque la lutte entre la tendance latine vers l'organisation et la tendance anglo-saxonne essentiellement diplomatique. Cette lutte entre deux tendances n'a rien d'étonnant. « Tout, « dans les choses humaines, se ramène à une question « d'équilibre entre les forces opposées qui y sont inhéren- « tes : forces de conservation et forces de destruction ; for- « ces d'arrêt et de mouvement ; forces statiques et dynami- « ques. Il en est ainsi de tout organisme vivant, individu, « état, communauté internationale » (1). Entre la seconde et la troisième période, on assiste à un renversement de la tendance, qui aboutit, par le canal de l'opportunisme, à l'inertie. « L'histoire de la Société des Nations est un

(1) N. POLITIS, *L'avenir de la S. D. N.*, E. I., octobre 1938, p. 525.

« livre fermé pour quiconque n'a pas compris que tous les « grands débats qui s'y sont déroulés tournaient autour de « cette question : qui a la préséance, de la Justice ou de la « Paix ? » (1). L'institution assure la justice — et il n'y a pas de plus grande injustice que la Guerre. La diplomatie n'assure la paix que d'une manière malheureusement temporaire.

De cette lutte entre les deux tendances, la Société des Nations sort amoindrie par l'échec des sanctions, par les injustices qu'elle a sanctionnées, par l'inertie qu'elle a manifestée devant les grands changements européens. La solidarité de l'article 10, le révisionisme de l'article 19 subsistent à la lettre, mais l'esprit en est mort. On ne saurait cependant en déduire que la Société des Nations soit devenue un simple contrat d'alliance entre les grandes puissances, car on ne verrait pas l'utilité des alliances franco-anglaise, franco-polonaise et polono-anglaise. A la vérité, c'est plus loin que se trouve le problème : il se trouve dans l'homme. Les doctrines nouvelles des pays totalitaires sont incompatibles avec le sens humain que l'on peut trouver dans le Pacte. Or le fait social international est d'abord social, donc humain. Faute d'être d'accord sur la finalité de la société politique, aucun accord n'est possible entre deux systèmes aussi différents que l'emprise complète de l'Etat sur l'homme, qui est celui des Etats qui se considèrent comme une fin, et l'exaltation de l'homme, si grand que l'on peut y distinguer l'homme religieux, le citoyen d'un pays et le citoyen du monde — système qui est celui des Etats libres.

Par le développement du premier de ces deux systèmes,

(1) S. OSUKY, *La Réforme de la S. D. N.*, E. I., juillet 1936, p. 34.

le second subit, numériquement parlant, une atteinte. Si la Société des Nations était un simple contrat, elle se serait résorbée dans le passé et serait complètement disparue. Organisme vivant, elle s'est repliée sur elle-même, aucun de ses membres ne voulant défendre le symbole qu'elle représente. Ne pouvant plus modifier le monde ni l'histoire, ayant vu ses organes se réunir dans l'indifférence, il ne lui reste plus que l'idée génératrice de la communauté internationale nécessaire et à organiser. Elle reste une institution réduite à son élément premier.

Pourquoi, dans ces conditions, vouloir la réformer ? Ce n'est pas la Société des Nations qu'il faudrait changer. C'est l'homme qui aurait besoin que lui soit à nouveau enseigné son devoir.

---



## LISTE DES PRINCIPAUX AUTEURS CITÉS

---

- ALVEREZ. — *L'organisation internationale après le traité de Versailles* (Revue des sciences politiques, 1920).
- ANZILOTTI. — *Cours de droit international*, Paris, 1929.
- BARUZI. — *Leibnitz et l'organisation religieuse de la terre*. Paris, 1907.
- BOREL. — *L'art général d'arbitrage* (Rec. Cours La Haye, 1929).
- BRIANT. — *L'idée de Paix perpétuelle de J. Bentham*, éditée par Eug. Briant. Paris, 1929.
- BRIÈRE (R.-P. Y de la). — *La condition juridique de la Cité du Vatican* (Rec. Cours, La Haye, 1930, v. III).
- *L'Eglise catholique et la Pacification internationale* (Cours professé à la Fondation Carnegie. Paris, 1931).
- BRIERLY. — *Le fondement du caractère obligatoire du Droit international* (Rec. Cours, La Haye, 1928).
- BUSTAMENTE. — *La seconde conférence de La Haye* (trad. G. Scelle, Paris, 1909).
- CARRÉ DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris, 1920.
- CHAILEY. — *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*. Paris, 1932.
- CHEVALLIER (J.-J.). — *L'évolution de l'Empire britannique*. Paris, 1930.
- *Sainte-Alliance et Société des Nations*. (R. D. I., 1927.1,40).

- DEVAUX. — *Traité élémentaire de Droit international public*. Paris, 1929.
- DELOS. — *La Société internationale et les principes du droit public*. Paris, 1935.
- ELES (J.-I.). — *Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations*, Paris, 1935.
- FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public*. Paris, 1921-26 (4 volumes).
- FLEICHER. — *Le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1922.
- GAILLARD. — *La société anonyme de demain*. Paris, 1933.
- GOUET. — *La coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international*. Paris, 1932.
- Grégoire GIANI. — *La coutume en droit international*.
- GONSIOROWKI (Miroslas). — *La Société des Nations et problème de la Paix*. Paris, 1927.
- GURVICH. — *Les idées maîtresses de Maurice Haurion* (Arch. Chil. du droit, 1933).
- *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*. Paris, 1935.
- P. GUERRERO. — *Les relations des Etats de l'Amérique latine*. Paris, 1936).
- HOWARD (Harry-M.). — *Les nouvelles perspectives dans les Balkans* (L'esprit international, oct. 1937).
- HAURIOU. — *Précis de Droit administratif*. Ed. 1933.
- KOSTOFF (Boris). — *La Bulgarie et le pacte balkanique*. Paris, 1937.
- LANGE. — *Histoire de l'internationalisme* (Copenhague, 1909).
- LE FUR (Louis). — *Théorie du Droit naturel* (Rec. Cours, La Haye, 1937, v. 18).
- *Les grands problèmes du droit*. Paris 1937.
- *Le Saint-Siège et le droit des gens*. Paris, 1930.

- LUBENOFF (G.). — *La situation internationale dans les balkans* (Esprit international, juillet 1938).
- MARCOVITCH (Lazare). — *L'orientation nouvelle de la Yougoslavie* (Esprit international, octobre 1937).
- MILLENKOVICH. — *Le problème de la sécurité européenne, d'après les accords de Locarno*, Paris, 1926).
- MILLER (D.-H.). — *The Drafting of the Covenant. Ce qui se passa réellement à Paris en 1919* (New-York, 1928).
- MIRKINE-GUETZVITCH (B.). — *L'influence de la révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale* (Rec. Cours, La Haye, 1928, t. 22).
- MOLINARI (G. de). — *L'abbé de Saint-Pierre : sa vie, ses œuvres*. Paris, 1857.
- MUNCH, RASK, ORSTET FONDET. — *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations* (en collaboration avec divers auteurs). Copenhague, 1923-1924. 2 volumes.
- NIPPOLD. — *Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne* (Rec. Cours, La Haye, 1929).
- Papiers intimes du Colonel House* (trad. Seymour, Paris, 1931).
- PILLET. — *Les conventions de La Haye*. Paris, 1918.
- POLITIS. — *Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux* (Rec. Cours La Haye, 1925, v. 6).
- *Les nouvelles tendances du droit international* Paris, 1927.
- *L'avenir de la Société des Nations* (Esprit international, octobre 1938).
- RAPISARDI-VIRABELLI. — *Théorie générale des unions internationales* (Rec. Cours, La Haye, 1925, II, v. 7).

- RADOVANOVITCH (Yoyslav. M.). — *La Petite-Entente*. R. G. D. I. P., 1933.
- RAY. — *Commentaire du pacte de la Société des Nations*.
- REDSLOB. — *Histoire des grands principes du Droit des gens*. Paris, 1923.
- RENARD (G.). — *La théorie de l'institution, essai d'ontologie juridique*. Paris, 1930.
- *Théorie analogique du droit* (Arch. Phil. du droit, 1936).
- ROUSSEAU. — *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Paris, 1927).
- RUTGERS. — *La mise en harmonie de la Société des Nations avec le pacte de Paris*. (Rec. Cours La Haye, 1931, v. 38).
- STRUPP. — *Eléments de droit international européen et américain*, Paris, 1927).
- SCELLE. — *Le pacte des nations : sa liaison avec les traités de Paix*. Paris, 1919.
- *Précis de droit des gens : principes et systématique*. Paris, 1932.
- *Une crise de la Société des Nations. La réforme du covenant et l'entrée de l'Allemagne à Genève*. Paris, 1927.
- SHOTTWELL (James-T.). — *Le pacte de Paris* (traduction Gautheron, Paris, 1930).
- SUCKIÉUNICKI. — *La souveraineté des Etats en droit international moderne*. Paris, 1927.
- UMBDENSBÖCK. — *William Penn et les précurseurs de Genève*. Paris, 1932.
- URRUTIA. — *Le continent américain et le droit international*. Paris, 1928.

VERDROSS. — *Le fondement du droit international* (Rec. Cours La Haye, 1924, v. 16).

VISSCHER (Ch. de). — *La codification du droit international* (Rec. Cours La Haye, 1925, v. 6).

WAHLBERG. — *Le protocole de Genève* (Rec. Cours La Haye, 1925, v. 7).

WHITTON (J.-B.). — *La neutralité et la Société des Nations* (Rev. Cours La Haye, 1927, v. 17).

WOLF (K.). — *Les principes généraux du Droit applicables dans les rapports internationaux* (Rec. Cours La Haye, 1931, v. 36).

ZIMMERN (A.). — *L'Empire britannique et la Société des Nations*. Paris, 1930.

Caen, le 26 mai 1939.

VU : *Le Doyen,*

H. NÉZARD.

VU : *Le Professeur chargé d'examiner  
la thèse,*

P. LAMPUÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Recteur,*

P. DAURE.

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION .....                                                                                                                        | 7   |
| PREMIÈRE PARTIE. — <i>L'Etat et les tendances du Droit international avant la signature du Pacte de la Société des Nations</i> .....      | 9   |
| I. — Les sources du Droit International Public .....                                                                                      | 9   |
| II. — Théorie de la Souveraineté .....                                                                                                    | 34  |
| III. — Tendances du Droit International avant la signature du Pacte de la Société des Nations .....                                       | 46  |
| DEUXIÈME PARTIE. — <i>Les conditions dans lesquelles fut créée la Société des Nations. — Les buts poursuivis par ses fondateurs</i> ..... | 59  |
| TROISIÈME PARTIE. — <i>La nature juridique du Covenant au moment de sa signature</i> .....                                                | 69  |
| I. — La théorie de l'Institution .....                                                                                                    | 71  |
| II. — Le caractère institutionnel de la Société des Nations .....                                                                         | 82  |
| QUATRIÈME PARTIE. — <i>Les principes et les faits. — L'évolution de la Société des Nations</i> .....                                      | 105 |
| I. — Le développement de l'idée originale de la Société des Nations .....                                                                 | 106 |
| II. — Les transformations de l'organisation interne de la Société des Nations .....                                                       | 118 |
| CONCLUSION .....                                                                                                                          | 147 |

---



---

IMPRIMERIE SPÉCIALE  
DE LA LIBRAIRIE PEDONE

---





